

Sahya Anggara

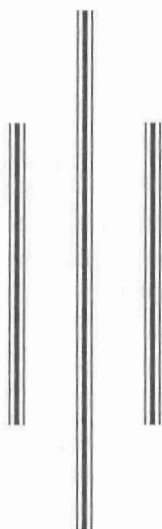
Pengantar:
Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, Drs., S.H., M.S.

PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA



Sahya Anggara

Perbandingan Administrasi Negara



Pustaka Setia Bandung

Sahya Anggaran

Perbandingan Administrasi Negara/Sahya Anggaran.

– Cet. 1, –Bandung: Pustaka Setia, 2012

275 hlm; 16 × 24 cm

ISBN : 978 - 979 - 076 - 087 - 5

Copy Right © 2012 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip atau memperbanyak
sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.
Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved

Rencana Kulit — **Tim Pustaka Setia**

Editor — **Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.**

Setting, Layout, Montase — **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan I — **Maret 2012**

Diterbitkan oleh

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. : (022) 5210588 – 5224105

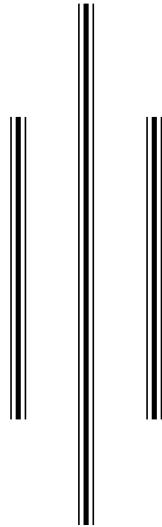
Faks. : (022) 5224105

BANDUNG 40253

(Anggota IKAPI Cabang Jabar)

Sahya Anggara

Perbandingan Administrasi Negara



Pustaka Setia Bandung

Perbandingan
Administrasi
Negara

Kata Pengantar

Dalam buku ini isinya dibuat dengan ringkas dan praktis, agar mudah dipahami. Perbandingan administrasi negara merupakan ilmu yang baru apabila dibandingkan dengan ilmu perbandingan politik, yang sudah dikaji sejak zaman Aristoteles. Sebelum abad ke-20, studi perbandingan administrasi negara menyatu dengan studi pemerintahan. Setelah Perang Dunia II, dengan pernyataan Robert E. Dahl (1947) ilmu ini mulai mendapat perhatian, dan dinyatakan sebagai awal ilmu administrasi negara perbandingan yang berlanjut dengan diadakannya Konferensi Princeton tahun 1952.

Setelah diselenggarakannya Konferensi Princeton 1952, perhatian terhadap perbandingan administrasi negara semakin meningkat. Hal itu terbukti dengan semakin banyaknya karya tulis dalam bidang tersebut, yang dipelopori oleh William J. Siffin pada tahun 1957. Semenjak tahun itu, ilmu perbandingan administrasi negara terus mengalami perkembangan.

Perbandingan administrasi negara penting untuk dipelajari dan dipahami secara mendalam oleh para intelektual muda dan mahasiswa. Dalam buku ini, penyusun berusaha memberi pencerahan informasi tentang kondisi administrasi negara perbandingan tidak hanya di negara Indonesia, tetapi juga negara-negara lain di ASEAN dan di dunia. Buku ini diharapkan menjadi sumber bacaan untuk kalangan birokrat ataupun mahasiswa dalam rangka memperkaya informasi mengenai administrasi negara perbandingan.

Semoga buku ini bermanfaat. Selamat membaca!

Sahya Anggara

Sahya Anggara

Perbandingan Administrasi Negara/Sahya Anggara.

– Cet. 1, --Bandung: Pustaka Setia, 2012

275 hlm; 16 × 24 cm

ISBN : 978 - 979 - 076 - 087 - 5

Copy Right © 2012 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.
Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved

Rencana Kulit — **Tim Pustaka Setia**
Editor — **Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.**
Setting, Layout, Montase — **Tim Redaksi Pustaka Setia**
Cetakan I — **Maret 2012**

Diterbitkan oleh

CV PUSTAKA SETIA
Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164
Telp. : (022) 5210588 – 5224105
Faks. : (022) 5224105
BANDUNG 40253
(Anggota IKAPI Cabang Jabar)

Daftar Isi

Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, Drs., S.H., M.S.

(Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran)

Dalam buku ini dijelaskan bahwa Perbandingan Administrasi Negara adalah ilmu pengetahuan yang mengkaji sistem pelayanan negara dan penyelenggaraan negara dengan pendekatan perbandingan. Perbandingan administrasi negara bertujuan membandingkan pola-pola administrasi dari berbagai sudut pandang, antara lain membandingkan administrasi penyelenggaraan negara sebelum dan sesudah kemerdekaan, perbandingan administrasi negara monarki dengan republik, dan sebagainya. Juga mengkaji administrasi negara dengan pendekatan perbandingan antar-berbagai aliran, antar-kebudayaan yang berbeda, antar orde yang berbeda, misalnya antar orde lama dengan orde baru, dan orde baru dengan orde reformasi.

Lebih lanjut penulis menyebutkan bahwa perbandingan administrasi negara juga mengkaji perbandingan institusional dalam penyelenggaraan negara, seperti perbandingan administrasi pada lingkungan sipil dan administrasi pada lingkungan instansi militer. Kedua institusi yang terdapat di dalam negara memiliki perbedaan yang signifikan, di antaranya membandingkan pola penerimaan pegawai dalam lingkungan sipil dan militer.

Perbandingan administrasi negara mengkaji administrasi dengan melihat unsur-unsur kebudayaan yang terdapat di dalamnya, memperbandingkan sistem administrasi negara yang berada pada dua negara atau lebih dalam lingkungan kebudayaan yang berbeda. Hal itu dilakukan karena setiap negara mempunyai kebudayaan yang berbeda yang memengaruhi pola penyelenggaraan negara masing-masing. Studi perbandingan administrasi negara juga mengkaji lembaga-lembaga negara yang tumbuh dan hidup di dalam suatu negara dalam menjalankan fungsinya mengikuti sistem administrasi yang beragam dan mungkin memiliki unsur-unsur yang sama.

Dikarenakan fungsi dan manfaat ilmu perbandingan administrasi sangat besar, perguruan tinggi menempatkan ilmu ini sebagai salah satu mata kuliah yang penting. Pendekatan perbandingan dalam bidang administrasi negara akan memperluas wawasan mahasiswa tentang pengelolaan dan penyelenggaraan negara-negara di dunia yang menganut ideologi berbeda, kiblat politik yang berbeda, kebudayaan yang berbeda, situasi dan kondisi ekonomi yang berbeda, kebudayaan yang berbeda, dan perbedaan-perbedaan lainnya yang dapat diambil hikmahnya secara ilmiah melalui kajian ilmu perbandingan administrasi negara.

Uraian tersebut dipaparkan secara mendalam oleh penulis buku ini. Oleh karena itu, saya yakin buku ini sangat penting untuk dijadikan literatur mata kuliah administrasi negara. Semoga kehadiran buku ini semakin memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam ilmu administrasi negara.

Daftar Isi

BAB 1	DASAR-DASAR PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA.....	11
A.	Pengertian Perbandingan Administrasi Negara ...	11
B.	Fungsi Ilmu Perbandingan Administrasi Negara	14
C.	Kegunaan Mempelajari Perbandingan Administrasi Negara	15
D.	Tujuan Ilmu Perbandingan Administrasi Negara	16
E.	Perkembangan Perbandingan Administrasi Negara	17
BAB 2	PENDEKATAN PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA.....	21
A.	Pendekatan Filosofis.....	22
B.	Pendekatan Politis (<i>Political Approach</i>).....	24
C.	Pendekatan Sistem (<i>System Approach</i>)	27
D.	Pendekatan Administrasi dan Konstitusional	30
E.	Pendekatan Nomotetis dan Ideografis	31
F.	Pendekatan Ekologi	31
G.	Pendekatan Perilaku.....	31
BAB 3	HUBUNGAN ADMINISTRASI NEGARA DENGAN PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA	43
A.	Konsep Administrasi Publik	43
B.	Konsep Publik	48
C.	Pokok-pokok Administrasi Negara	50
D.	Ciri-ciri dan Fungsi Administrasi Negara	51



E. Peran Pemerintah dalam Sistem Administrasi Negara	52
F. Administrasi Negara Ideal	56
G. Hubungan Administrasi Negara dengan Perbandingan Administrasi dan Ilmu Lainnya	58
BAB 4 STUDI DAN ANALISIS PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA	63
A. Pendekatan dan Metode Studi Perbandingan	63
B. Tahapan Perbandingan	67
C. Aspek-aspek Perbandingan Administrasi Negara	70
D. Penyebab Timbulnya Perbedaan	79
BAB 5 BIROKRASI PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA	81
A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi	81
B. Pengertian Birokrasi	83
C. Karakteristik Birokrasi	85
D. Birokrasi yang Ideal	86
E. Etika Birokrasi	90
F. Pelaksanaan Etika Birokrasi	91
G. Pelaksanaan Birokrasi di Indonesia	93
BAB 6 FAKTOR-FAKTOR EKOLOGIS DALAM PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA	99
A. Faktor Alam	99
B. Aspek Ekologi Sosial	102
BAB 7 PERBANDINGAN REGIONAL NEGARA-NEGARA ANGGOTA ASEAN	107
A. Sekilas tentang ASEAN	107
B. Prinsip-prinsip Utama ASEAN	109
C. Nama ASEAN dalam Bahasa-bahasa Asia Tenggara	113
D. Kerja Sama ASEAN dengan India dan Sengketa Laut Cina Selatan	113
E. Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN	114
F. Gambaran Umum Negara-negara Anggota ASEAN	118
G. Kerja Sama Negara-negara ASEAN	147

BAB 8 PERBANDINGAN SISTEM ADMINISTRASI DAN PEMERINTAHAN NEGARA-NEGARA DI DUNIA ..	155
A. Bentuk-bentuk Pemerintahan	155
B. Sistem Pemerintahan	162
C. Negara-negara di Dunia	170
D. Model Sistem Pemerintahan Amerika Serikat	189
E. Model Sistem Pemerintahan Inggris	192
F. Model Sistem Pemerintahan Indonesia	194
G. Model Sistem Pemerintahan Republik Prancis	202
H. Model Sistem Pemerintahan Rusia	203
I. Model Sistem Pemerintahan Jepang	204
J. Model Sistem Pemerintahan Brunei Darussalam ..	206
K. Model Sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda	206
L. Model Sistem Pemerintahan Rusia	208
M. Model Sistem Pemerintahan Republik Rakyat Cina (RRC)	210
N. Model Sistem Pemerintahan Korea Selatan	212
O. Model Sistem Pemerintahan India	215
P. Model Sistem Pemerintahan Yordania	217
Q. Model Sistem Pemerintahan Republik Irlandia ...	220
BAB 9 PEMERINTAHAN SISTEM OTONOMI DAERAH	229
A. Pemerintahan dengan Sistem Otonomi Daerah ...	229
B. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	232
C. Prinsip Kedaulatan Rakyat	236
D. Latar Belakang Pelaksanaan Otonomi Daerah	238
E. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan	240
F. Konsep Dasar Otonomi Daerah	243
G. Negara Federasi	246

DAFTAR PUSTAKA	249
-----------------------------	------------



DASAR-DASAR PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian Perbandingan Administrasi Negara

Sebelum permulaan abad ke-20, studi perbandingan administrasi negara termasuk dalam studi ilmu pemerintahan. Setelah Perang Dunia II, ilmu perbandingan administrasi negara mulai mendapatkan perhatian, terutama oleh Robert E. Dahl (1947). Bertepatan dengan tahun itulah awal kelahiran ilmu perbandingan administrasi negara yang berlanjut dengan diadakannya konferensi Princeton tahun 1952. Konferensi tersebut salah satunya membahas masalah penelitian dan metode pengajaran perbandingan administrasi negara yang sistematis.

Hasil konferensi Princeton tahun 1952 tersebut telah menyita perhatian serius dari para pakar ilmu administrasi, terutama administrasi perbandingan. Banyak penulis menguraikan gagasannya mengenai perbandingan administrasi, di antaranya William J. Siffin pada tahun 1957, dan sejak tahun 1957, ilmu perbandingan administrasi negara terus mengalami perkembangan yang cukup pesat. Di Indonesia, ilmu ini merupakan salah satu mata kuliah dalam program studi administrasi negara.

Perbandingan administrasi negara tersusun dari tiga konsep yang sangat bermakna, yaitu kata “perbandingan”, “administrasi”, dan kata “negara”. Perbandingan, artinya melakukan penilaian terhadap dua hal yang sama dalam objek tertentu. Kata “perbandingan” dapat diartikan pula dengan istilah menyamakan dan membedakan dua objek atau lebih objek

tertentu, misalnya membandingkan objek kajian administrasi negara dengan administrasi perkantoran. Keduanya merupakan bagian dari ilmu administrasi, yang secara definitif memiliki arti yang sama, tetapi objeknya berbeda. Jika yang pertama objeknya adalah negara, sedangkan yang kedua objeknya perkantoran.

Konsep administrasi dapat diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian tugas-tugas dan kegiatan dari berbagai tingkatan dan jenis pekerjaan secara sistemik dalam organisasi. Proses administrasi secara hierarki mengerjakan tiga fungsi utama, yaitu: (1) fungsi pengarahan organisasi yang berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang; (2) fungsi manajemen organisasi yang berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama, seperti memberikan bahan, sarana, instruksi, dan penciptaan iklim yang diperlukan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses produksi; (3) fungsi pengawas, yaitu kontroling dan evaluasi atasan kepada bawahan dengan cermat, tegas, dan dapat dipertanggungjawabkan dengan baik dan benar.

Proses yang bersifat fungsional organisasi sebagaimana tiga fungsi di atas merupakan makna esensial dari administrasi. Lalu, apa yang dimaksud dengan administrasi negara? Administrasi negara adalah keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara dengan memanfaatkan dan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya untuk tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas negara.

Dengan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa perbandingan administrasi negara adalah ilmu pengetahuan yang mengkaji sistem pelayanan negara dan penyelenggaraan negara dengan pendekatan perbandingan. Perbandingan ini bertujuan membandingkan pola-pola administrasi dari berbagai sudut pandang, antara lain membandingkan administrasi penyelenggaraan negara sebelum dan sesudah kemerdekaan, perbandingan administrasi tradisional dengan modern, perbandingan administrasi negara monarki dan republik, dan sebagainya. Bahkan, ada yang berpendapat bahwa perbandingan administrasi negara juga mengkaji administrasi negara dengan pendekatan perbandingan antar-berbagai aliran, antar-kebudayaan yang berbeda, antar-orde yang berbeda, misalnya antara orde lama dan orde baru, orde baru dan orde reformasi sebagaimana yang dialami di negara republik Indonesia.

Perbandingan administrasi negara juga mengkaji perbandingan institusional dalam penyelenggaraan negara. Perbandingan institusional dilakukan seperti perbandingan administrasi di lingkungan sipil dengan

administrasi di lingkungan institusi militer. Kedua institusi yang terdapat di dalam negara memiliki perbedaan yang signifikan, di antaranya membandingkan pola penerimaan pegawai baru di lingkungan sipil dengan militer.

Perbandingan administrasi negara juga mengkaji administrasi dengan melihat unsur-unsur kebudayaan yang terdapat di dalamnya. Hal yang diperbandingkan adalah sistem administrasi negara yang berada pada dua negara atau lebih lingkungan kebudayaan yang berbeda. Hal itu karena setiap negara mempunyai kebudayaan berbeda yang memengaruhi pola penyelenggaraan negaranya masing-masing. Misalnya, membandingkan administrasi negara Indonesia dengan Malaysia. Meskipun kedua negara tersebut satu rumpun dan tetangga dekat, pola penyelenggaraan negaranya sangat berbeda karena kebudayaan masing-masing pun berbeda, misalnya negara Indonesia dalam penyelenggaraan negaranya berpegang pada prinsip presidensial, sedangkan Malaysia berpegang pada prinsip parlementer.

Dalam konteks kebudayaan kedua negara ini, kebudayaan yang bagaimana yang dimiliki oleh Indonesia dewasa ini? Ketika Malaysia telah begitu berani melakukan berbagai pelanggaran dan membuat masyarakat Indonesia “marah”, akan tetapi Indonesia tetap lebih mengutamakan diplomasi dalam menyelesaikan masalah, bahkan bila perlu, menyerahkan pulaunya karena Indonesia memiliki banyak pulau yang tidak terurus dengan baik. Apakah demikian kebudayaan Indonesia? Lalu, bagaimana pengaruhnya kebudayaan tersebut terhadap pengelolaan negara? Inilah studi perbandingan administrasi negara dilihat dari kebudayaan negara dan masyarakatnya.

Studi perbandingan administrasi negara juga mengkaji lembaga-lembaga negara yang tumbuh dan hidup di dalam suatu negara, dan dalam menjalankan fungsinya mengikuti sistem administrasi yang berbeda-beda dan mungkin memiliki unsur-unsur yang sama.

Unsur-unsur yang terdapat dalam administrasi adalah sebagai berikut:

1. proses penyelenggaraan,
2. kerja sama dalam melaksanakan tugas,
3. pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun unsur-unsur yang terdapat di dalam administrasi negara adalah sebagai berikut:

1. proses penyelenggaraan negara menurut bidang dan departemen masing-masing;

2. kerja sama antar-berbagai lembaga negara;
3. pencapaian tujuan bernegara yang merupakan cita-cita dari seluruh warga negara.

Ilmu perbandingan administrasi negara belum dapat melepaskan diri dari ilmu administrasi negara sebagai induknya. Akan tetapi, kedua ilmu tersebut berusaha memahami karakteristik suatu negara dalam hubungannya dengan kerja sama antar-negara.

Karena fungsi dan manfaat ilmu perbandingan administrasi sangat besar, perguruan tinggi menempatkan ilmu ini sebagai salah satu mata kuliah yang penting. Pendekatan perbandingan dalam bidang administrasi negara akan memperluas wawasan mahasiswa tentang pengelolaan dan penyelenggaraan negara-negara di dunia yang menganut ideologi, kiblat politik, situasi dan kondisi ekonomi, serta kebudayaan yang berbeda, dan perbedaan-perbedaan lainnya, yang dapat diambil hikmahnya secara ilmiah melalui kajian ilmu perbandingan administrasi negara.

B. Fungsi Ilmu Perbandingan Administrasi Negara

Fungsi terpenting ilmu perbandingan administrasi negara adalah sebagai berikut.

1. Hasil analisis perbandingan berfungsi menjelaskan berbagai kelebihan dan kekurangan suatu sistem pengelolaan administrasi negara, sehingga masing-masing negara dapat saling bertukar pikiran dan memperbaiki kelemahan-kelemahannya.
2. Menjadi salah satu metode dalam penelitian di bidang administrasi negara. Dengan demikian, para peneliti, mahasiswa, dan masyarakat dapat menganalisis prinsip-prinsip administrasi negara melalui metode komperatif antarsistem ataupun antarnegara.
3. Tolok ukur pengelolaan administrasi negara dan sebagai pemecahan masalah untuk berbagai persoalan, yang dihadapi oleh suatu negara dan pemerintahannya yang berkaitan dengan administrasi negara.
4. Menjawab persoalan-persoalan akademik yang semakin berkembang pesat, baik yang berhubungan secara langsung dengan ilmu administrasi maupun dengan ilmu pengetahuan yang berada di luar ilmu administrasi. Dengan demikian, ilmu perbandingan administrasi negara dapat dijadikan landasan teoretis oleh ilmu lain.
5. Hasil perbandingan akan memperkaya khazanah pengetahuan dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi negara. Oleh

karena itu, perbandingan administrasi negara berfungsi meningkatkan kualitas administrasi negara yang lebih efisien dan efektif;

6. Mencari dan menemukan teori administrasi negara yang lebih teknologis, yang berdaya guna dan berhasil guna sehingga pembangunan bangsa dan negara lebih cepat, lebih tepat, dan lebih bermanfaat bagi seluruh masyarakat.

Fungsi-fungsi perbandingan administrasi negara telah dirasakan oleh para penyelenggara negara. Misalnya, Indonesia pernah berpegang pada sistem pemerintahan parlementer, lalu berubah pada sistem republik Indonesia serikat, dan sekarang berpegang pada sistem pemerintahan presidensial. Demikian pula, dalam penyelenggaraan demokrasi sistem pemilihan umum. Indonesia pernah menggunakan pemilu dengan sistem pemilihan langsung, sistem distrik, sistem multipartai, sistem tiga partai, dan pada era reformasi, kembali berpegang pada sistem yang pernah dilaksanakan pada masa orde lama, yaitu multipartai dengan pemilihan secara langsung, baik pemilihan calon presiden dan wakil presiden maupun pemilihan calon anggota legislatif.

Fungsi perbandingan administrasi akan mendorong ke arah perbaikan berdasarkan hasil analisis dan studi perbandingan. Suatu sistem kombinasi akan lebih besar manfaatnya untuk diterapkan pada proses penyelenggaraan negara ataupun pemerintah yang lebih modern, lebih baik, lebih murah, lebih tepat waktu, dan lebih berhasil guna. Hasil-hasil studi perbandingan yang dikombinasikan akan meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

C. Kegunaan Mempelajari Perbandingan Administrasi Negara

Mempelajari perbandingan administrasi negara berguna untuk hal berikut:

1. mencari perbedaan-perbedaan yang terdapat dalam administrasi negara masing-masing;
2. mencari dan menemukan sistem administrasi negara yang paling efektif dalam mencapai tujuan bernegara;
3. mencari dan menemukan sistem yang paling tepat untuk digunakan dalam menjalankan kebijaksanaan negara;
4. memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang kebaikan dan kebutuhan masing-masing administrasi negara;

5. mencari metode guna memperbaiki kesalahan atau kelemahan dalam administrasi negara sendiri;
6. mencari alat analisis, mengapa administrasi negara yang satu berhasil dan administrasi negara yang lainnya mengalami kegagalan;
7. memperoleh bahan-bahan guna kepentingan studi lebih lanjut.

Perbandingan administrasi negara dalam melakukan analisis perbandingan menggunakan berbagai pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang digunakan akan menghasilkan suatu pandangan yang berbeda, misalnya perbandingan, dengan pendekatan ekonomi antara Indonesia dan Singapura. Meskipun wilayah Singapura lebih kecil dibandingkan dengan wilayah Indonesia, dalam perbandingan ekonomi, Indonesia masih jauh tertinggal. Berbeda pula jika perbandingan dengan pendekatan politik, kebudayaan, ideologi, agama, dan sebagainya.

Pada dasarnya, kebutuhan yang mendorong lahirnya studi perbandingan administrasi negara adalah sebagai berikut.

1. *Kebutuhan praktis*, yaitu kebutuhan dalam arti mengambil dan mempelajari secara lebih mendalam kelebihan-kelebihan administrasi negara yang dimiliki oleh negara lain untuk dikombinasikan dengan sistem administrasi yang dimiliki negara pembanding, dengan tujuan memperoleh sistem yang lebih baik untuk diterapkan secara praktis. Misalnya, Indonesia belajar membandingkan sistem pelayanan kesehatan masyarakat dengan negara Singapura. Dari hasil perbandingan, prinsip-prinsipnya diambil dan diterapkan di Indonesia.
2. *Kebutuhan teoretis*, yaitu menguatkan ilmu administrasi perbandingan sebagai salah satu disiplin ilmu yang dapat dijadikan landasan teoretis dan praktik di bidang administrasi. Persyaratan ilmiah yang harus dimiliki oleh disiplin ilmu, seperti ilmu perbandingan administrasi adalah sebagai berikut:
 - a. memiliki konsep-konsep yang jelas dan universal;
 - b. merupakan hasil penelitian empiris yang sudah diuji validitasnya;
 - c. bersifat sistematis, metodologis, logis, konklusif, dan objektif; dan
 - d. dapat diterapkan dalam penyelenggaraan administrasi negara sesuai dengan kebutuhan, situasi, dan kondisi.

D. Tujuan Ilmu Perbandingan Administrasi Negara

Tujuan mempelajari ilmu perbandingan administrasi negara adalah sebagai berikut.

1. Mengkaji dan menganalisis sistem administrasi negara lain untuk diambil manfaatnya, sehingga memudahkan proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan.
2. Mencari pengetahuan tentang rahasia keberhasilan suatu negara dan kegagalan negara lain, meskipun menggunakan sistem administrasi yang sama.
3. Mempelajari kebudayaan yang beragam di negara-negara lain serta memahami sikap kepemimpinan para birokrat dan penerapan birokrasinya.
4. Mengadakan identifikasi faktor-faktor kultural, politik, sosial yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan.
5. Meneliti dan memastikan perubahan yang harus dilakukan setelah mempelajari keberhasilan negara lain.
6. Menemukan dan merumuskan kembali konsep-konsep baru mengenai administrasi negara yang lebih universal untuk diterapkan dalam penyelenggaraan administrasi negara.
7. Mempercepat keberhasilan tujuan pembangunan negara.

Menurut Damarhadi (1989: 5), tujuan utama ilmu perbandingan administrasi adalah mengambil manfaat dari sistem yang dimiliki oleh negara lain, kemudian mengombinasikan dengan sistem yang kita miliki, dan menerapkannya dalam kehidupan bernegara.

E. Perkembangan Perbandingan Administrasi Negara

Tri Kadarwati (1995: 14) menjelaskan bahwa pada masa-masa sebelum awal abad ke-20, administrasi negara masih merupakan bagian dari studi pemerintahan, artinya belum menjadi disiplin ilmu dan objek kajian. Pada tahun 1947, administrasi perbandingan mulai dipelajari, tetapi masih merupakan bagian dari ilmu pemerintahan. Kajian perbandingan administrasi terus dilakukan para ilmuwan sehingga perbandingan administrasi menampakkan diri sebagai salah satu disiplin ilmu yang patut dikembangkan perguruan tinggi. Penelitian tentang administrasi di berbagai negara ikut menguatkan keberadaan ilmu administrasi negara. Hanya, karena ilmu perbandingan administrasi masih merupakan bagian dari ilmu pemerintahan, kemunculan ilmu ini terhambat.

Menurut Sondang P. Siagian (1990: 23), tahun 1886 adalah tahun lahirnya gerakan *scientific management* yang dipelopori oleh Frederick

Winslow Taylor, dan pada tahun itulah ilmu administrasi muncul. Ilmu administrasi semakin hidup dan berkembang, dan puncaknya terjadi pada tahun 1920. Pada tahun 1920, menurut Roscoe C. Martin, administrasi negara berkembang menjadi studi yang sangat luas. Sementara, menurut Bintoro Tjokroamidjojo, perkembangan ilmu administrasi diperkuat dengan terbitnya salah satu buku administrasi pertama, yang ditulis pada tahun 1926 dan tahun 1927.

William Anderson dan John M. Gaus berpendapat bahwa sampai akhir tahun 1945, administrasi negara masih merupakan studi yang bersifat Amerika. Artinya, negara Amerika menjadi simbol kebudayaan terkuat dalam sistem administrasi negara, sehingga studi administrasi negara tidak dapat melepaskan diri dari kebudayaan Amerika atau *culture bond*, dan dikatakan sebagai studi kebudayaan Barat.

Dari perjalanan dan perkembangan ilmu administrasi negara tersebut, Tri Kadarwati berpandangan bahwa dalam masa kurang lebih 60 tahun (yaitu, sejak tahun 1886 sampai dengan tahun 1945), administrasi negara belum mencapai tingkat perkembangan yang dapat menentukan persyaratan sebagai sebuah disiplin ilmu.

Tahap-tahap perkembangan ilmu administrasi negara dapat diuraikan sebagai berikut:

1. tahap perhatian terhadap masalah-masalah administrasi negara yang berada dalam lingkup ilmu pemerintahan;
2. tahap penelitian masalah yang dihadapi oleh para birokrat bekerja sama dengan peneliti;
3. tahap kesadaran para ilmuwan untuk melakukan penelitian administrasi negara;
4. tahap pengkajian konsep-konsep administrasi negara;
5. tahap perumusan teori administrasi negara;
6. tahap eksperimen ke dalam kehidupan empiris pemerintahan dan negara;
7. tahap kejelasan ilmu administrasi;
8. tahap pengembangan pendekatan ilmu administrasi;
9. tahap digunakannya ilmu perbandingan administrasi;
10. tahap ilmu perbandingan administrasi negara sebagai disiplin ilmu.

Ciri-ciri ilmu perbandingan administrasi sebagai disiplin ilmu adalah:

- a. memiliki konsep-konsep ilmu yang kebenarannya universal;
- b. dapat diteliti secara ilmiah;

- c. dapat diterapkan dalam kehidupan;
- d. dapat diuji validitasnya;
- e. dapat dikembangkan dengan pendekatan dialektik;
- f. dapat digeneralisasi;
- g. objektif;
- h. empiris, rasional, dan logis.

Sebagai suatu disiplin ilmu, perbandingan administrasi negara juga dipandang sebagai metode yang tepat untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan sistem administrasi di berbagai negara, sehingga negara-negara yang menginginkan perbaikan di bidang pengelolaan administrasi negaranya melakukan perbandingan antarnegara dan mengambil kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh negara lain. Misalnya, Cina dan Korea yang belajar pada Jepang dari perkembangan teknologi otomotifnya, bagaimana sistem pengelolaan administrasinya sehingga Jepang selalu terdepan dalam teknologi otomotif? Cina dan Korea terus mengembangkan teknologi otomotifnya dengan mengembangkan sistem administrasi dan pola pemasarannya.

Objek kajian perbandingan administrasi negara mencakup hal-hal berikut:

1. administrasi tingkat daerah provinsi;
2. administrasi tingkat kabupaten dan kota;
3. administrasi tingkat pusat;
4. administrasi negara tingkat nasional;
5. administrasi negara tingkat regional;
6. administrasi negara tingkat internasional;
7. administrasi negara di negara-negara Asia Tenggara;
8. administrasi negara di negara Barat dan Timur.

Hal yang penting untuk dijelaskan bahwa ilmu administrasi negara adalah cabang dari ilmu administrasi, sedangkan ilmu administrasi adalah cabang dari ilmu-ilmu sosial. Bagaimana dengan ilmu perbandingan administrasi negara? Ilmu perbandingan administrasi negara merupakan cabang dari ilmu administrasi negara. Jadi, kalau disusun secara sistematis adalah sebagai berikut:

1. ilmu-ilmu sosial (sebagai disiplin ilmu);
2. ilmu administrasi (sebagai cabang);
3. ilmu administrasi negara (sebagai ranting);
4. ilmu perbandingan administrasi negara (sebagai daun).

Ilmu perbandingan administrasi negara dipandang sebagai daun, artinya hanya merupakan salah satu dari pendekatan yang digunakan dalam mempelajari dan mengkaji administrasi negara. Apabila pendekatan yang diterapkan menghasilkan suatu ilmu baru, hasil penelitian dan pendekatan tersebut dapat dinyatakan sebagai buahnya ilmu. •••





PENDEKATAN PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA

Perbandingan administrasi negara adalah salah satu pendekatan yang digunakan dalam ilmu administrasi negara. Pendekatan yang diterapkan dalam perbandingan administrasi negara adalah:

1. pendekatan filosofis;
2. pendekatan politis;
3. pendekatan sistemik;
4. pendekatan administratif dan konstitusi;
5. pendekatan nomotetis dan ideografik;
6. pendekatan ekologis;
7. pendekatan perilaku (*behavior approach*).

Ketujuh pendekatan tersebut bersifat integral, yaitu saling berkaitan satu dengan yang lainnya, meskipun dalam melakukan kajiannya, digunakan secara parsial. Misalnya, administrasi negara-negara Barat dibandingkan dengan administrasi negara-negara Timur dengan pendekatan filsafat. Kajiannya diarahkan pada upaya menjawab hakikat, sumber, dan tujuan diterapkannya sistem administrasi negara, baik oleh dunia Barat maupun Timur. Akan tetapi, pendekatan filsafat juga dapat dikaitkan dengan pendekatan lainnya, mengingat satu sama lain saling memengaruhi. Pemisahan pendekatan hanya untuk memudahkan penelaahan.

A. Pendekatan Filosofis

Secara filosofis, negara-negara Barat menganut paham ideologis tersendiri dalam mengembangkan sistem administrasi negaranya. Amerika Serikat, Prancis, dan Jepang berpegang pada ideologi liberalisme, Uni Soviet berdasarkan komunisme, Yordania berdasarkan Islam, dan Indonesia berdasarkan Pancasila.

Liberalisme adalah salah satu paham ideologis yang banyak diterapkan di negara-negara Barat. Paham liberalisme berpegang pada prinsip-prinsip berikut:

1. kebebasan/kemerdekaan warga negara;
2. kebebasan pajak dalam arti tidak ada pajak tanpa undang-undang;
3. kebebasan individu dalam arti setiap orang mempunyai kebebasan berpikir dan berpendapat untuk mengutarakan seluruh aspirasinya;
4. kebebasan sosial;
5. kebebasan ekonomi;
6. kebebasan keluarga;
7. kebebasan nasional, ras, dan daerah;
8. kebebasan internasional;
9. kebebasan politik dan kedaulatan rakyat;
10. kebebasan kebudayaan;
11. kebebasan ideologis;
12. kebebasan keyakinan atas agama;
13. kebebasan memperoleh rasa aman, misalnya memiliki senjata api;
14. kebebasan menerima hak-hak asasi manusia yang paling fundamental.

Liberalisme berjuang merebut dan meraih kebebasan hakikinya yang merupakan hak-hak asasi manusia. Bagi negara-negara Barat, seperti Amerika, semua tindakan pemerintah didasarkan pada makna kebebasan kemanusiaan. Barak Obama misalnya, sebagai presiden Amerika Serikat (USA) yang berasal dari kulit hitam merupakan pertanda bahwa seluruh masyarakat Amerika memiliki hak yang sama dalam berpolitik. Liberalisme politik diterapkan dan dibuktikan pada penyelenggaraan negara. Demikian pula dengan tujuan administrasi negara, yaitu keamanan dan ketertiban dalam negeri, keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan kemerdekaan individu yang menyatu dengan paham liberalisme.

Negara-negara Barat menjadikan liberalisme sebagai tolok ukur kebenaran. Oleh karena itu, negara mana pun yang terinjak-injak kemerdekaannya, Barat, seperti Amerika akan berteriak membantu atas

nama hak asasi manusia dan kebebasan. Mereka tidak akan memandang aman, tertib, adil, dan sejahtera terhadap negara-negara yang hak asasi warga negaranya sering terlanggar, terancam. Mereka akan berusaha turut campur, baik melalui saluran diplomasi maupun saluran lainnya. Kegiatan administrasi negara Amerika Serikat bukan hanya bersifat nasional, melainkan juga bersifat internasional, yaitu mengusahakan tegaknya hak-hak asasi manusia di negara-negara lain, baik yang sedang berkembang maupun sudah mulai berbuah.

Akan tetapi, liberalisme yang diterapkan dalam administrasi negara Amerika Serikat tidak turut campur dalam persoalan keyakinan agama warga negara. Persoalan agama diserahkan kepada masing-masing individu atau kepada masyarakat. Tidak ada pendidikan agama yang dilakukan oleh administrasi negara. Agama adalah persoalan masyarakat. Keyakinan kepada Tuhan, ajaran agama, dan paham-paham yang dibentuk oleh filsafat tidak diurus oleh negara, tetapi secara terbuka diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat.

Berbeda dengan negara komunis, sebagaimana diuraikan dalam buku *Das Kapital*, *Manifesto*, dan *on Religion* karya Marx dan Engel dan *Soviet State Law* karya Krijlov. Dalam komunisme, semua hak milik atas alat-alat produksi (seperti tanah, modal, uang, dan sebagainya) dihapuskan. Semua alat-alat produksi, transportasi, komunikasi, dan bank disentralisasi dalam tangan negara. Kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia tidak diakui, dan agama harus dlenyapkan.

Hukum-hukum tradisional, nasional, dan internasional harus diubah dengan hukum-hukum atau aturan-aturan baru berdasarkan ajaran komunis. Kaum buruh sedunia harus dipersatukan (bersifat internasional). Sistem pemerintahan komunis menggunakan sistem diktator proletariat.

Administrasi negara komunis berdasarkan pokok-pokok pikiran tersebut. Misalnya, administrasi negara Uni Soviet di bawah pimpinan Lenin, Stalin, dan penerusnya mengusahakan lenyapnya hak milik individu atas alat-alat produksi, transportasi, komunikasi, bank, dan sebagainya serta mengalihkannya ke tangan pemerintah, mengganti hukum-hukum yang tertulis dan tradisional, baik lokal maupun nasional dengan hukum-hukum baru. Negara komunis mencoba melenyapkan agama yang dilakukan dengan kekuasaan sebagai pencerminan diktator proletariat yang berpusat pada satu tangan. Oleh karena itu, hak-hak asasi manusia tidak ada sama sekali.

Tujuan administrasi negara komunis adalah negara yang aman, tertib, adil, sejahtera, yang hanya akan terwujud apabila hak milik perseorangan

sudah tidak ada, agama sudah lenyap, hak asasi manusia sudah binasa, dan hukum-hukum baru menggantikan hukum-hukum lama, baik hukum perdata maupun hukum publik.

Ajaran komunis yang bersifat internasional berusaha melaksanakannya, baik terhadap negara yang sudah berkembang maupun yang sedang berkembang, baik dengan cara subversi maupun secara legal. Usaha ini lebih banyak ditujukan terhadap negara-negara yang sedang berkembang. Asia, Afrika, dan Amerika Latin menjadi sasaran utama kegiatan administrasi negara komunisme. Indonesia pernah mengalami hal tersebut dengan adanya Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia.

B. Pendekatan Politis (*Political Approach*)

Pendekatan kedua adalah pendekatan politis, yaitu administrasi negara yang menekankan fungsi-fungsi politik dalam bernegara. Fungsi-fungsi politik yang dimaksudkan adalah:

1. memberi pengetahuan ke arah penguasaan negara;
2. mempertahankan kekuasaan atau kedudukan atas negara;
3. mengatur hubungan antarindividu dan individu dengan negara, hubungan antarkelompok dan antara kelompok dan negara, dan mengatur hubungan antarnegara.

Fungsi mempertahankan kekuasaan atas negara sebagai fungsi administrasi negara, memiliki perbedaan dalam cara, metode, dan prosedurnya bergantung pada bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahannya. Dalam negara yang berbentuk republik diterapkan sistem demokrasi, artinya kekuasaan atas negara dilakukan melalui sistem pemilu yang bebas dan rahasia serta mengusahakan kesejahteraan rakyat yang menyeluruh. Apabila masyarakat merasa puas terhadap pelayanan dari administrasi negara yang sedang berjalan itu, pada pemilu berikutnya rakyat akan memilih kembali kelompok atau golongan yang menjadi *top administrator*.

Adapun negara-negara sosialis-komunis, untuk mempertahankan kekuasaan atas negara, mereka mengusahakan kedudukan dalam partai politik melalui kongres partai, disebabkan antara kedudukan dalam partai politik dengan kedudukan dalam negara atau pemerintah terdapat kesesuaian, sehingga sekretaris jenderal partai komunis biasanya merangkap jabatannya dengan perdana menteri, sedangkan ketua partai menjadi presidennya. Jadi, walaupun ada pemilu dalam kerangka mempertahankan kekuasaan negara, sifat pemilihan itu sudah terarah dan tidak lagi bebas dan rahasia.

Negara yang berbentuk monarki absolut, seperti Saudi Arabia, mempertahankan kekuasaan atas negaranya dengan sistem keturunan sehingga yang menjadi raja adalah “putra mahkota” dan perdana menteri yang didukung oleh kekuatan militer. Oleh karena itu, monarki absolut menganut sistem diktator.

Di Saudi Arabia tidak dilaksanakan pemilu karena negara tersebut tidak memiliki parlemen dan partai politik (*Hand Book of Political World: 1976*). Adapun pada negara yang berbentuk monarki demokrasi, seperti Inggris, Nederland, dan Jepang, cara mempertahankan kekuasaan atas negara melalui pemilu, karena dalam negara tersebut terdapat parlemen dan partai politik yang jumlahnya lebih dari satu, kecuali kepala negara, ia harus putra atau putri mahkota.

Administrasi negara yang demokratis selalu membangun hubungan antarindividu atau antara individu dan kelompok dan individu dengan negara secara demokratis, persamaan sosial (*social equality*), dan *equality before the law* (persamaan di muka hukum) serta partisipasi sosial, tanggung jawab sosial, pengawasan, dan pengendalian sosial. Adapun dalam negara yang sistem pemerintahannya atau sistem administrasi negaranya diktator, dalam hubungan pengaturan individu dengan negara atau individu dengan kelompok tidak akan terdapat *social equality* (persamaan sosial) ataupun *equality before the law* (persamaan di depan hukum), dan tidak akan lahir *open management* (manajemen terbuka).

Paham liberalisme menempatkan individu pada posisi utama yang harus diperhatikan oleh negara dengan alasan bahwa masyarakat tidak akan lahir tanpa individu dan pada akhirnya negara tidak akan lahir tanpa adanya masyarakat. Oleh karena itu, dalam pengaturan hubungan antarindividu, harkat, martabat, dan derajat individu sangat dijunjung tinggi.

Administrasi negara komunistis menegaskan bahwa setiap individu tidak mempunyai arti yang lepas dari masyarakatnya. Oleh karena itu, yang terpenting bukanlah individu melainkan masyarakat, mengingat masyarakatlah yang membuat negara dan bukan individu. Pandangan itu melahirkan paham kolektivisme (pemilikan bersama). Paham tersebut menyatakan bahwa kegiatan administrasi negara dalam mengatur hubungan antarindividu dengan kelompok memprioritaskan kekuatan kelompok, yaitu hak dan kewajiban kelompok. Hal demikian terjadi karena adanya penyelewengan terhadap kolektivisme. Dalam paham ini, hak-hak individu dan *human dignity* atau derajat manusia secara perseorangan (bagi anggota masyarakat biasa) tidak memperoleh pengakuan, kecuali bagi *top public administration*.

Adapun negara-negara yang berpaham Islam, pengaturan hubungan antarindividu dan masyarakat dengan negara didasarkan pada Al-Quran dan As-Sunnah. Oleh karena itu, monarki absolut menurut ajaran Islam tidaklah tepat, karena Nabi Muhammad SAW., bukan seorang raja yang memerintah dengan sewenang-wenang dan meneruskan kerajaannya kepada putra-putranya.

Fungsi pengaturan hubungan antarkelompok dan antara kelompok dan negara dalam setiap aktivitas administrasi negara berbeda-beda, bergantung pada sistem yang digunakan. Akan tetapi, kekuasaan partai akan menjelma menjadi pemerintahan. Misalnya, Partai Demokrat yang menjadi pemenang pemilu di Indonesia, hubungan antara parpol dengan negara sangat erat sehingga sulit untuk dibedakan antara pimpinan partai politik dan pimpinan administrasi negara karena orang-orangnya itu juga. Itulah sebabnya, sangat sulit membedakan pendapat pimpinan negara dan pendapat pimpinan partai politik. Misalnya, pendapat SBY sebagai presiden dan sebagai Pembina Partai Demokrat.

Hubungan antara organisasi politik dan negara dalam negara-negara yang menggunakan sistem demokrasi terdapat hal-hal yang “renggang”, sebab dalam negara tersebut terdapat banyak organisasi politik (lebih dari satu), sehingga aktivitas administrasi negara banyak bergantung pada “organisasi politik”.

Adapun dalam fungsi mengatur hubungan negara dengan negara, walaupun sudah diatur oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, setiap negara mempunyai kebebasan untuk mengatur hubungan sendiri dengan negara-negara lainnya atau memutuskan hubungan sesuai dengan kepentingan negara masing-masing.

Falsafah negara akan memengaruhi hubungan antarnegara. Terhadap negara-negara yang mempunyai falsafah negara yang berbeda, hubungannya sekadar untuk mewujudkan hubungan yang biasa berlaku dalam masyarakat bangsa-bangsa. Akan tetapi, untuk membangun hubungan dengan negara yang memiliki paham berbeda dibutuhkan kajian lebih mendalam, misalnya harus memahami kebijakan-kebijakan negara yang berbeda, seperti pada ranah politik Indonesia pernah melahirkan kebijakan Super Semar (Surat Perintah Sebelas Maret), yang kebijakan tersebut tidak dimiliki oleh negara-negara lainnya.

Di Amerika Serikat, pembuat *public policy* (kebijakan publik) adalah kongres yang terdiri atas senat dan DPR (*House of representatives*). Di Inggris, pembuat kebijakan publik adalah Parlemen yang terdiri atas *House of Lords* dan *House of Commons*. *House of Lords* merupakan wakil-wakil para

pangeran yang jumlah seluruhnya 11.000 orang, sedangkan yang aktif hanya berkisar 300 orang.

House of Commons adalah wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu dengan sistem distrik. Masing-masing Badan Perwakilan Politik terdiri atas dua kamar. Senat merupakan wakil-wakil negara bagian yang jumlahnya masing-masing dua orang bagi setiap negara bagian untuk jangka waktu dua tahun. Adapun anggota-anggota *House of Lords* tidak terbatas waktunya sehingga *public policy* yang dibuat oleh Parlemen Inggris tidak akan banyak mengalami perubahan walaupun anggota *House of Commons* berubah. Akan tetapi, setiap *public policy* yang dibuat memerlukan persetujuan dari anggota *House of Lords*.

Berbeda dengan Saudi Arabia yang tidak memiliki Badan Perwakilan Politik, pada negara ini, tidak ada partai politik dan tidak ada pemilihan umum. *Public policy* dibuat oleh raja bersama para menteri yang dinasihati oleh alim ulama, karena *public policy* yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan budaya, secara garis besar telah diatur Al-Quran dan As-Sunnah.

Sistem pemerintahan yang berlaku di Saudi Arabia sebenarnya tidak mutlak sebagai sistem yang sesuai dengan Al-Quran dan As-Sunnah, karena dengan sistem kerajaan, peluang masyarakat sangat tertutup untuk meraih kekuasaan tertinggi. Bahkan, sistem kerajaan dipandang sebagai sistem yang tidak demokratis. Akan tetapi, Saudi Arabia tetap mempertahankannya.

Adapun kebijakan publik di Prancis dibuat oleh Parlemen, di Jepang dibuat oleh Dewan Negara, dan di Indonesia dibuat oleh MPR, DPR bersama-sama dengan Presiden. Presiden selaku administrator negara dan kepala pemerintahan menurut UUD 1945 ikut serta membuat undang-undang. Kebijakan publik di Indonesia dan di Amerika Serikat dibuat dan dibahas secara demokratis. Dengan demikian, dalam proses pembuatannya memiliki persamaan, hanya tahapan-tahapannya berbeda.

C. Pendekatan Sistem (*System Approach*)

Pendekatan sistem dalam administrasi negara melihat seluruh komponen administrasi sebagai totalitas yang berhubungan satu sama lain dan saling memengaruhi, sehingga apabila salah satu komponen terganggu, komponen lainnya akan terganggu pula.

Di Indonesia, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat berhubungan erat dengan presiden, presiden berhubungan erat dengan Majelis

Permusyawaratan Rakyat, MPR berhubungan dengan Dewan Perwakilan Daerah, demikian seterusnya. Lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan satu kesatuan yang utuh bagaikan satu bangunan yang berdiri kukuh dan saling menguatkan. Apabila lembaga yudikatif menyimpang dari amanat rakyat, negara akan hancur karena dipenuhi oleh para koruptor. Demikian pula, apabila legislatif tidak peduli dengan aspirasi rakyat, negara ini seperti tidak mempunyai telinga yang mampu mendengar. Apabila lembaga eksekutifnya menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangannya, masyarakat jugalah yang menjadi korbannya.

Lembaga eksekutif akan mengalami hambatan apabila lembaga legislatif dalam kerangka membuat UU yang akan menjadi pedoman pelaksanaan badan eksekutif kurang lancar, disebabkan dalam badan perwakilan politik tidak terdapat mayoritas suara untuk suatu keputusan, atau kerja badan eksekutif kurang lancar disebabkan badan yudikatif sebagai badan pengawas yudisial —yang berfungsi untuk mengawasi pemerintah supaya pemerintahan berjalan sesuai dengan konstitusi dan tidak melanggar hak-hak asasi manusia— tidak berjalan efektif. Di sini, terlihat bahwa antara ketiga badan itu saling memengaruhi. Oleh karena itu, administrasi negara sebagai sistem akan dipengaruhi oleh sistem-sistem lain, terutama sistem politik dan sosial.

Pada masyarakat paternalistik, feodalistik, dan otokratis akan sulit melahirkan suatu sistem administrasi negara yang demokratis karena sistem sosial yang demikian akan menjadi kekuatan pendukung bagi sistem administrasi negara yang diktatoris.

Ciri-ciri sistem administrasi negara diktatoris adalah sebagai berikut.

1. Undang-undang dibuat oleh Badan Perwakilan Politik yang anggota-anggotanya diikat atau ditunjuk oleh kepala pemerintahan atau hasil pemilu melalui sistem satu partai, atau jika negara itu tidak terdapat badan perwakilan politik, undang-undang dibuat oleh kepala pemerintahan sendiri.
2. Kepala negara tidak bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Politik atau rakyat, mengingat anggota-anggota badan dan perwakilan politik itu berdasarkan persetujuan sendiri dan rakyat dianggap telah terwakili oleh dirinya sendiri, seperti Italia-Mussolini, Jerman-Hitler, dan lain-lain.
3. Wewenang kepala negara tidak dibatasi oleh UU secara materiil walaupun dibatasi UU secara formal.
4. Kepala negara dapat membuat UU melalui dekrit ataupun melalui

badan perwakilan politik, yang anggota-anggotanya secara keseluruhan diangkat atau disetujuinya sendiri.

5. Kepala negara mempunyai kekuasaan atau ikut campur dalam urusan yudikatif.
6. Kepala negara melaksanakan sistem *close management*, yaitu menutup partisipasi masyarakat, tetapi menghidupkan dukungan masyarakat dengan jalan penerapan penerangan, seperti Uganda-Idi Amin, Libya-Muamar Gadhafi, dan sebagainya.
7. Komunikasi dalam pemerintahan bersifat satu arah, yaitu dari pemerintah kepada rakyat dan bersifat indoktrinatif dalam rangka membina opini masyarakat untuk menimbulkan dukungan masyarakat.
8. Kepemimpinan dari pemerintahan/administrasi negara yang diktatoris dari seluruh eselon bersikap tertutup atas kritik, pengkritik dianggap sebagai pelanggar UU dan sebagai pengkhianat, seperti di Uganda oleh Idi Amin.
9. Pengangkatan aparatur pemerintahan menganut *spoil system*, yakni berdasarkan pertimbangan kekuatan politik tanpa menghiraukan kecakapan kerja dan profesionalitas.
10. Aparatur pemerintahan merupakan aspirasi masyarakat terhadap keadilan dan kemerdekaan perorangan.

Sistem administrasi negara demokratis memiliki ciri-ciri berikut.

1. Kebijakan publik dibuat oleh Badan Perwakilan Politik hasil pemilu melalui sistem dua partai atau banyak partai.
2. Kepala Pemerintahan atau Badan Administrasi Negara bertanggung jawab pada badan perwakilan politik dalam negara yang menganut sistem kabinet parlementer, seperti Prancis, Nederland, Inggris, Israel, dan sebagainya, ataupun langsung pada rakyat apabila negara itu menganut sistem kabinet presidensial, seperti Amerika Serikat.
3. Wewenang kepala negara dan kepala pemerintahan dibatasi oleh UU dan harus dijalankan sesuai dengan UU.
4. Kepala negara tidak diperkenankan untuk membuat UU dan tidak mempunyai kekuasaan yudikatif.
5. Kepala pemerintahan melaksanakan sistem manajemen terbuka, yaitu menyelenggarakan pemerintahan, tanggung jawab sosial, pengendalian dan pengawasan sosial secara langsung, seperti Amerika Serikat, Inggris, Prancis, Jepang, dan sebagainya.
6. Komunikasi dalam pemerintahan atau administrasi negara yang demokratis bersifat dua arah, yaitu dari pemerintahan kepada rakyat



dan dari rakyat kepada pemerintahan melalui badan-badan negara atau melalui media pers.

7. Kepemimpinan dalam pemerintahan/administrasi negara dari seluruh eselon, terbuka atas kritik dan pengkritik dianggap sebagai partner yang setia dalam menjalankan pemerintahan.
8. Pengangkatan aparatur pemerintahan/administrasi negara menganut *Merit system*, yaitu berdasarkan atas kecakapan dan prestasi kerja bukan didasarkan pada soal suka atau tidak suka.
9. Aparatur pemerintahan merupakan pelayan masyarakat untuk mewujudkan keamanan, keadilan, kesejahteraan, dan kemerdekaan.

D. Pendekatan Administrasi dan Konstitusional

Pendekatan administrasi adalah pendekatan dengan menggunakan teknik administrasi, yang terdiri atas *forecasting*, *planning*, *organizing* yang disebut *the mechanic of management*, sedangkan *commanding*, *coordinating*, *communicating*, dan *controlling* disebut *the dynamic of management*.

Forecasting, *planning*, dan *organizing* merupakan mesin manajemen. Untuk membuat mesin manajemen terlebih dahulu dilakukan penelitian tentang masa silam, masa sekarang, dan masa yang akan datang, kemudian didesain. Dalam rancangan itu ditentukan bagian-bagian serta fungsi masing-masing, lalu agar berfungsi dan berjalan semestinya, mesin administrasi perlu digerakkan melalui perintah, koordinasi, komunikasi, dan pengawasan.

Sebagai *the mechanic of management* dan *the dynamic of management*, administrasi merupakan totalitas yang integral, mengingat *forecasting*, *planning*, dan *organizing* tidak ada manfaatnya dalam pencapaian tujuan tanpa adanya *commanding*, *coordinating*, *communicating*, dan *controlling*.

Timbulnya administrasi dimulai pada saat orang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan. Semenjak orang berpikir dan berkehendak membangun negara, administrasi negara dibutuhkan. Pembangunan negara tidak terlepas dari politik. Demikian pula, dengan administrasi negara. Dengan demikian, administrasi negara dan politik memiliki hubungan yang erat, hanya politik lebih cenderung menciptakan administrasi negara.

Pada perencanaan negara dasar-dasarnya harus berpedoman pada undang-undang yang berlaku. Konstitusi negara menjadi penerang administrasi negara, karena tanpa konstitusi, administrasi negara akan kacau. Perencanaan negara yang tidak sesuai dengan konstitusi, pada

pelaksanaannya tidak akan berjalan efektif, karena tidak akan memperoleh dukungan dari rakyat. Dengan demikian, setiap perencanaan negara harus diajukan pada badan perwakilan politik untuk disahkan. Lembaga politik akan mempertimbangkan berbagai hal yang termuat dalam perencanaan negara, terutama menyangkut kepentingan masyarakat.

E. Pendekatan Nomotetis dan Ideografis

Pendekatan nomotetis adalah pendekatan yang hanya memerhatikan perumusan hukum dan preposisi ilmu. Adapun pendekatan ideografis mencurahkan perhatiannya pada keadaan yang unik, seperti pemerintahan tertentu, kasus tertentu, dan organisasi tertentu.

F. Pendekatan Ekologi

Pendekatan ekologis dalam administrasi negara merupakan pendekatan yang dikaitkan dengan lingkungan tempat atau wilayah yang diduduki negara.

Dalam hubungannya dengan ekologi administrasi negara, faktor-faktor lingkungan dipilih yang relevan dengan sistem administrasi negara. Faktor-faktor lingkungan hidup yang relevan ini disebut faktor-faktor ekologis.

Fred W. Riggs menggambarkan faktor ekologi administrasi negara di Amerika Serikat yang meliputi dasar-dasar ekonomi, struktur sosial, jaringan komunikasi, pola-pola ideologis, dan sistem politik.

G. Pendekatan Perilaku

Pendekatan perilaku merupakan pendekatan paling kompleks karena manusia tidak terbatas perilakunya. Perubahan perilaku berkaitan dengan situasi dan kondisi yang dialami oleh warga negara dan negara itu sendiri. Bahkan, perilaku berkaitan dengan ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, agama, politik, ideologi, dan hukum.

Salah satu pendekatan perilaku berkaitan dengan psikologi. Aliran-aliran perilaku dalam psikologi cukup banyak dan diposisikan pada kelompok-kelompok aliran tertentu dengan cara melihat pandangan dan teori yang digunakan oleh penganut aliran yang dimaksudkan. Aliran paling populer dalam psikologi, yaitu *behaviourisme*.

<p>1. Classical conditioning akan menimbulkan bola</p> <p>2. Law of effect perilaku yang menimbulkan akibat akan</p> <p>3. Operant conditioning akan menimbulkan mantap</p> <p>4. Modeling merupakan perilaku yang ditiru dari orang lain</p>	<p>1. Classical conditioning akan menimbulkan bola</p> <p>2. Law of effect perilaku yang menimbulkan akibat akan</p> <p>3. Operant conditioning akan menimbulkan mantap</p> <p>4. Modeling merupakan perilaku yang ditiru dari orang lain</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

[illegible]

3.	Kesehatan manusia ada dalam jiwa manusia, tetapi tidak konkrit. Oleh sebab itu bukan objek yang dapat diukur secara psikologis karena pelajaran terhadap mind dibuang tidak	1.	1. Total reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		2.	2. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
4.	Berdasarkan empiris harus dimonitored dalam oleh psikologi yang bertujuan oleh pembangunan, penelitian di laboratorium, dan positivistik.	3.	3. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		4.	4. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
5.	1. Dalam pembelajaran itu, Watson tidak membedakan antara belajar yang didasarkan pada insting karena insting hanya belajar pada masa-masa tertentu, sedangkan belajar oleh kondisi belakng karena, perkembangan insting semakin banyak sehingga belajar semakin meningkat, tetapi semakin anak tidak menunjukkan insting, dan semakin belajar, ia semakin akan menunjukkan karena semakin dibuang sebagai pawan lahir dan belajar asli manusia.	5.	5. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		6.	6. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
7.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	7.	7. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		8.	8. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
8.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	9.	9. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		10.	10. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
9.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	11.	11. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		12.	12. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
10.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	13.	13. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		14.	14. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
11.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	15.	15. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		16.	16. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
12.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	17.	17. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		18.	18. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
13.	Kegiatan belajar dilakukan oleh kebutuhan jika tidak dibutuhkan dan tidak sebagai stimulus yang dibutuhkan posisi, kegiatan itu hilang dengan sendirinya.	19.	19. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement
		20.	20. Eksistensi reinforcement sebagai kumulatif reinforcement



d.	Albert Bandura	<p>Albert Bandura lahir pada tahun 1925 di Kanada, seorang psikolog. Bandura adalah salah satu tokoh terkemuka dalam psikologi sosial. Dia terkenal karena teorinya tentang pembelajaran sosial, yang menekankan bahwa perilaku dapat dipelajari melalui pengamatan dan imitasi.</p> <p>Bandura juga mengembangkan konsep tentang "self-efficacy", yaitu keyakinan seseorang tentang kemampuannya untuk melakukan tindakan tertentu. Konsep ini sangat penting dalam memahami bagaimana individu dapat mengatasi tantangan dan mencapai tujuan.</p>
	12.	<p>Melakukan modifikasi perilaku (behavior modification) atau terapi perilaku.</p> <p>Bandura dikenal sebagai salah satu tokoh terkemuka dalam psikologi sosial. Dia terkenal karena teorinya tentang pembelajaran sosial, yang menekankan bahwa perilaku dapat dipelajari melalui pengamatan dan imitasi.</p>
10.	11.	<p>Aversive conditioning, melibatkan situasi yang tidak menyenangkan.</p> <p>Bandura dikenal sebagai salah satu tokoh terkemuka dalam psikologi sosial. Dia terkenal karena teorinya tentang pembelajaran sosial, yang menekankan bahwa perilaku dapat dipelajari melalui pengamatan dan imitasi.</p>
	10.	<p>Secondary reinforcement, stimulus conditioning process dengan reinforcement.</p> <p>Bandura dikenal sebagai salah satu tokoh terkemuka dalam psikologi sosial. Dia terkenal karena teorinya tentang pembelajaran sosial, yang menekankan bahwa perilaku dapat dipelajari melalui pengamatan dan imitasi.</p>
9.		<p>Operant conditioning, stimulus yang diberikan.</p> <p>Bandura dikenal sebagai salah satu tokoh terkemuka dalam psikologi sosial. Dia terkenal karena teorinya tentang pembelajaran sosial, yang menekankan bahwa perilaku dapat dipelajari melalui pengamatan dan imitasi.</p>
		<p>Bandura dalam contoh yang lebih banyak (2000: 29).</p> <p>Bandura dikenal sebagai salah satu tokoh terkemuka dalam psikologi sosial. Dia terkenal karena teorinya tentang pembelajaran sosial, yang menekankan bahwa perilaku dapat dipelajari melalui pengamatan dan imitasi.</p>

HUBUNGAN ADMINISTRASI NEGARA DENGAN PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA

A. Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik berasal dari ilmu politik, yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Suradinata, 1993).

Administrasi publik berperan dalam perumusan kebijakan negara. Nigro dan Nigro (1980) mengatakan bahwa administrasi publik perannya sangat penting dalam perumusan kebijakan negara dan karena itu merupakan bagian dari proses politik (*Public administration has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process*).

Administrasi publik dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara. Para pakar administrasi menggunakan terminologi “*Public policy*”, dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik. Istilah kebijakan mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya peraturan perundangan dan keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan pada fleksibilitas suatu kebijakan.

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan (Gordon, 1982). Hal tersebut memengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation*), pelaksanaan, dan pengendalian pelaksanaan

(*policy implementation*) serta pengawasan dan penilaian hasil pelaksanaan kebijakan tersebut (*policy evaluation*) (Kasim, 1994).

Chandler dan Plano dalam bukunya, *The Public Administration Dictionary* mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses mengimplementasikan kebijakan. Administrasi publik berfokus pada penegakan hukum, proses pembuatan, dan penerapan peraturan, serta regulasinya dalam menyelenggarakan kebijakan publik. Tujuan administrasi publik bersifat nonprofit untuk kepentingan masyarakat. Berbeda dengan administrasi *private* (swasta) yang berorientasi profit.

Administrasi publik terkait dengan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam penyelenggaraan kepentingan publik. Komponen utama administrasi publik adalah organisasi, personalia, dan keuangan.

Administrasi publik dapat dikaji dengan beberapa teori berikut ini.

1. *Teori Deskripsi-Eksplanatif*

Teori deskripsi-eksplanatif memberikan penjelasan secara abstrak realitas administrasi negara, baik dalam bentuk konsep, proposisi, atau hukum. Salah satu contoh adalah konsep hierarki dari organisasi formal. Konsep tersebut menjelaskan ciri umum dari organisasi formal, yaitu adanya penjenjangan struktur organisasi. Konsep sederhana seperti hierarki ini bisa berkembang menjadi hierarki dalam mekanisme kerja organisasi publik, apabila seorang manajer organisasi publik hanya dijelaskan sebagai orang yang berada pada pucuk hierarki organisasi, yang secara eksklusif bekerja dalam struktur internal tersebut. Hal ini karena di samping organisasi yang dipimpinnya, ia juga harus berhubungan dengan organisasi atau kelompok sosial-politik lain yang juga memiliki hierarki tersendiri. Dalam hal ini, manajer suatu organisasi lebih cocok dijelaskan sebagai broker yang senantiasa harus bernegosiasi menjembatani kepentingan organisasi-nya dengan kepentingan luar organisasi yang ia pimpin.

Pada dasarnya, teori ini menjawab dua pertanyaan dasar, yaitu apa dan mengapa atau apa berhubungan dengan apa. Pertanyaan apa, menuntut jawaban deskriptif mengenai realitas tertentu yang dijelaskan secara abstrak pada satu konsep tertentu misalnya, hierarki organisasi formal, hierarki kebutuhan, organisasi formal, konflik peranan, ketidakjelasan peranan, semangat kerja, dan lain-lain. Pertanyaan mengapa atau berhubungan dengan apa menuntut jawaban eksplanatif atau diagnosis mengenai keterkaitan antara satu

konsep abstrak tertentu dan konsep abstrak lainnya. Misalnya, konflik peranan berhubungan dengan tipe kegiatan, apakah departemental atau koordinatif. Artinya, kegiatan departemental cenderung kurang menimbulkan konflik peranan di antara para pengambil keputusan dan pelaksana dibandingkan dengan kegiatan yang dilaksanakan secara koordinatif.

2. *Teori Normatif*

Teori normatif bertujuan menjelaskan situasi administrasi masa mendatang secara prospektif. Teori ini mengasumsikan keadaan yang akan dicapai, misalnya menciptakan negara yang makmur, aman, dan sentosa. Teori normatif dapat dikembangkan dengan merumuskan kriteria-kriteria normatif yang lebih spesifik, seperti efisiensi, efektivitas, responsibilitas, akuntabilitas, ekonomi, semangat kerja pegawai, desentralisasi, partisipasi, inovasi, demokrasi, dan sebagainya. Teori normatif memberikan rekomendasi ke arah realitas yang harus dikembangkan atau perlu diubah dengan menawarkan kriteria normatif tertentu.

3. *Teori Asumsi*

Teori asumsi menekankan pada prakondisi atau anggapan adanya realitas sosial di balik teori atau proposisi yang hendak dibangun. Sesuatu yang belum dapat dicapai atau hendak dicapai diasumsikan akan dapat dicapai dengan berbagai usaha dan strategi.

4. *Teori Instrumental*

Teori instrumental mengembangkan pandangan yang bersifat strategis guna mencapai tujuan tertentu, yang diharapkan memberikan kepuasan. Dalam teori ini diajukan pertanyaan mengenai strategi, alat, dan media yang harus dipergunakan untuk mencapai tujuan. Setelah itu, dapat diajukan hipotesis kondisional, misalnya “jika menerapkan strategi dan alat ini, hasilnya akan maksimal”.

Terdapat beberapa tokoh yang mendefinisikan administrasi publik dengan jelas, di antaranya sebagai berikut.

1. Chandler dan Plano (1988) mendefinisikan bahwa administrasi publik merupakan proses pengorganisasian dan pengoordinasian sumber daya dan personal publik dalam organisasi, kemudian memformulasikan, mengimplementasikan, mengelola keputusan dan kebijakan publik. Menurutnya, administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang bertujuan

mengatur kebijakan publik untuk memecahkan permasalahan publik yang terjadi dalam organisasi atau lainnya.

2. Mc Curdy dalam survei literaturnya mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan proses politik, yaitu sebagai salah satu metode pemerintahan negara dan cara prinsipil untuk melaksanakan berbagai fungsi negara. Dengan demikian, administrasi publik atau administrasi negara tidak hanya mengurus administrasi negara, tetapi juga masalah politik dan birokrasi.
3. Fesler (1980) mengemukakan bahwa administrasi publik menyangkut penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar untuk kepentingan publik. Dalam teori ini, pemegang kekuasaan mempunyai wewenang atau tanggung jawab yang besar dalam mengambil kebijakan guna memenuhi kebutuhan publik. Pemegang kekuasaan diharapkan lebih responsif dalam mengambil kebijakan publik.
4. Dimock dan Fox mengatakan bahwa administrasi publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat.
5. Barton dan Chappel menegaskan bahwa administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan pemerintah. Oleh karena itu, terdapat keterlibatan personel dalam pelayanan publik.
6. Nigro dan Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerja sama kelompok dalam lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang, yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif. Oleh karena itu, mengedepankan lembaga dalam mengambil kebijakan.
7. Starling berpendapat bahwa administrasi publik adalah semua yang dicapai pemerintah atau yang dilakukan sesuai dengan pilihan kebijakan sebagaimana yang telah dijanjikan dalam kampanye pemilihan.
8. Rosenbloom mengatakan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori dan proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat pemerintah dalam rangka fungsi pengaturan pelayanan masyarakat.
9. Nicholas Henry memberi batasan bahwa administrasi publik adalah kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, bertujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah

dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan publik.

10. Gerald Caiden mengatakan bahwa administrasi negara meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah, termasuk proses formal dan kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan-kegiatan lembaga militer.
11. Dwight Waldo mengatakan bahwa "*Public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government*" (administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari orang-orang dan bahan-bahan untuk mencapai tujuan pemerintah).
12. Soesilo Zauhar (Dosen Ilmu Administrasi Publik, Universitas Brawijaya), mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses kerja sama yang berlaku dalam organisasi publik dalam rangka memberikan pelayanan publik.
13. Administrasi publik, seperti yang dirumuskan oleh Pfiffner dan Presthus (1953), adalah sebuah disiplin ilmu yang mengkaji cara-cara mengimplementasikan nilai-nilai politik. Hal tersebut sejalan dengan gagasan awal Wilson dalam Shafritz dan Hyde (1992) yang dianggap sebagai orang yang membidani lahirnya ilmu administrasi publik modern di Amerika Serikat.
14. Wilson mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan produk perkembangan dari ilmu politik. Wilson mengusulkan adanya pemisahan disiplin administrasi dari ilmu politik. Gagasan ini kemudian dikenal sebagai dikotomi politik-administrasi. Sejak itu, selama satu abad lebih, administrasi publik, baik sebagai bidang studi maupun sebagai profesi, terus berkembang.
15. Bellone (1982) berpendapat, "*the discipline of public administration is predicated on the study of organization*" (kajian tentang administrasi publik tidak terlepas dari organisasi pemerintah dalam penanganan masalah-masalah publik). Teori organisasi, hipotesis tentang perilaku manusia dalam organisasi pemerintahan yang kompleks dan teori administrasi serta hipotesis tentang perilaku manusia dalam kelompok kerja, merupakan dasar dalam teori administrasi publik. Hingga dapat dijelaskan bahwa administrasi publik berbicara tentang perilaku manusia dalam organisasi pemerintah.

Pengertian-pengertian administrasi publik di atas dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Administrasi publik berkaitan dengan lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif.
2. Berkaitan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.
3. Berkaitan dengan masalah manusia dan usaha kerja sama untuk mengerjakan tugas-tugas pemerintah.
4. Diarahkan untuk menghasilkan *public goods* dan *services* (pelayanan terhadap masyarakat yang baik, efektif, dan efisien, tanpa mementingkan unsur-unsur profit).
5. Administrasi publik dikaji secara teoretis dan dipraktikkan oleh berbagai negara.
6. Administrasi publik atau administrasi negara merupakan bentuk kerja sama administratif yang dikerjakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama. Tujuan administrasi publik adalah *public service* atau pelayanan publik. Administrasi publik memiliki kajian ilmu tentang politik, hukum, sosial, dan manajemen.
7. Salah satu tugas administrasi publik adalah membuat kebijakan yang dikenal dengan kebijakan publik. Artinya, para administrator membuat kebijakan dengan tujuan mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada dalam publik (masyarakat).

Terhadap tujuan-tujuan yang bersifat publik berlaku hukum publik. Administrasi negara bersifat administrasi publik. Publik berarti “kenegaraan”, ada hubungannya dengan perikehidupan dan status negara. Oleh karena itu, administrator negara mempunyai status (hak-hak, kewajiban-kewajiban, dan tanggung jawab) selain seorang administrator privat yang hanya tunduk pada hukum privat. Administrator privat tidak bertanggung jawab kepada pemerintah, tetapi kepada seorang atau badan privat, artinya hubungannya tunduk pada dan diatur oleh hukum privat.

B. Konsep Publik

Makna publik dapat dijelaskan oleh beberapa pendekatan, di antaranya sebagai berikut.

a. Pendekatan Struktural-Fungsional

Pengertian publik menurut pendekatan struktural-fungsional ialah bahwa lembaga-lembaga dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan identitas suatu golongan, dengan kehidupan golongan sebagai suatu kesatuan mempunyai norma, ciri-ciri, semboyan, dan tata-cara sendiri. Pemerintah tidak dapat melepaskan diri dari perjalanan negara yang berkaitan secara langsung dengan masyarakat, kebutuhan, dan pelayanan publik yang berfungsi meringankan beban sosial dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pendekatan ini membantu memahami sifat masyarakat, fungsi pemerintah, dan lembaga-lembaga negara, misalnya fungsi peradilan, peredaran dan pengawasan mata uang, penyelenggaraan hubungan luar negeri, fungsi pertahanan dan keamanan. Semua fungsi dimanifestasikan sebagai struktur pelayanan publik yang bertujuan melaksanakan konstitusi dan meningkatkan kemudahan birokratis.

b. Pendekatan Kultural

Pendekatan kultural atau kebudayaan berkaitan dengan cara pandang manusia terhadap pelayanan publik yang diterapkan oleh lembaga-lembaga negara atau pemerintah, sehingga membentuk pola pikir dan pola hidup masyarakat.

Apabila pelayanan publik selalu dinilai dengan uang, suap-menyuap, kolusi, nepotisme, dan korupsi, otomatis kebudayaan masyarakat pun ikut terbentuk oleh pola pelayanan publik seperti itu. Oleh karena itu, dalam perspektif kebudayaan, pelayanan publik menjadi penyebab utama timbulnya kebudayaan sosial, misalnya korupsi dianggap telah menjadi kebudayaan, karena seluruh sektor pelayanan publik menerapkan sistem profit dalam melayani masyarakat.

c. Pendekatan Normatif

Pendekatan normatif memahami publik sebagai faktor utama terciptanya hukum. Oleh karena itu, hukum merupakan produk sosial dan kehendak sosial yang menjadi norma sosial. Apabila dikaitkan dengan pelayanan publik, upaya lembaga-lembaga negara melayani masyarakat harus berpegang teguh pada hukum yang berlaku, meskipun sebenarnya “hukum” yang digunakan lebih dikuasai oleh hukum yang terbentuk oleh masyarakat. Kebiasaan yang sudah menjadi norma dapat menjadi hukum paling dominan dalam membentuk perilaku publik.

C. Pokok-pokok Administrasi Negara

Ilmu administrasi negara, seperti halnya ilmu administrasi pada umumnya, terdiri atas:

- a. Ilmu administrasi negara deskriptif, yang secara analitis sistematis melukiskan keadaan administrasi negara apa adanya.
- b. Ilmu administrasi negara eksplikatif, dengan menyusun berbagai macam teori dan dalil mencoba menjelaskan berbagai macam masalah dan keadaan.
- c. Ilmu administrasi negara preskriptif dan normatif, melalui berbagai macam studi (penyelidikan, penelitian, dan sebagainya) mencoba menyusun berbagai ajaran dan teori penanganan berbagai problem, keinginan, dan tujuan.

Ramto (1991) menjelaskan bahwa administrasi negara membahas masalah-masalah yang menyangkut asas-asas berikut:

1. Asas-asas administrasi negara (*principles of public administration*);
2. Organisasi kepegawaian negeri (*civil servant*) yang menjadi prasarana administrasi negara;
3. Hukum administrasi negara yang dibutuhkan dalam pengembangan sistem administrasi negara yang tunduk pada hukum.

Pendekatan klasik tentang administrasi negara mengalami pergeseran tema pokok dalam perkembangannya, yaitu sebagai berikut.

1. Administrasi negara mengkaji teori birokrasi, yang semenjak itu berkembang menjadi teori administrasi negara. Perkembangan teori birokrasi terbatas pada konsep organisasi yang berkaitan dengan teori organisasi dan teori politik.
2. Teori administrasi negara dalam tema keduanya berkaitan dengan efisiensi dan *economics of scale* (skala perekonomian). Hal ini mengandung pengertian bahwa pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat harus memerhatikan biaya yang harus dikeluarkan. Dengan kata lain, pemberian pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan dengan biaya yang serendah mungkin. Semua usaha reformasi ditujukan untuk menekan biaya serendah mungkin, selain tujuan-tujuan lain berupa tingkat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, perlakuan adil, merata, serta perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijaksanaan oleh pemerintah.
3. Teori administrasi negara mengutamakan struktur organisasi formal dalam melakukan reformasi administrasi negara. Hal ini meng-

gambarkan kelemahan administrasi negara dapat disempurnakan melalui reorganisasi atas dasar *logical rules* (hukum-hukum logika) atau asas-asas dasar, antara lain:

- a. penataan kembali departemen pada kelompok yang sama sesuai dengan tujuannya;
 - b. mengelompokkan kegiatan-kegiatan serupa dalam satu unit;
 - c. menyinkronkan tanggung jawab dengan wewenang;
 - d. membekukan satu komando, artinya hanya ada satu pimpinan untuk setiap kelompok.
4. Teori administrasi negara menyangkut masalah anggaran keuangan sebagai alat untuk merencanakan, mengambil keputusan dalam bentuk menentukan prioritas, dan mengalokasikan sumber-sumber ekonomi.

D. Ciri-ciri dan Fungsi Administrasi Negara

Ciri-ciri administrasi negara menurut Thoha (1997) adalah sebagai berikut.

1. Pelayanan yang diberikan bersifat lebih penting dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi lainnya, tidak akan berjalan lancar.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semimonopoli.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi negara dan administratornya bertindak berdasarkan undang-undang dan peraturan.
4. Pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, tetapi ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara bergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

Administrasi negara mempunyai tiga pengertian pokok, yaitu:

- a. administrasi negara sebagai fungsi/tugas pemerintah,
- b. administrasi negara sebagai aparat/aparatur pemerintah,
- c. administrasi negara sebagai proses teknis pengerjaan.

Administrasi negara sebagai fungsi atau tugas pemerintah merupakan salah satu di antara lima tugas/fungsi pemerintah, yang terdiri atas:



- a. menegakkan persatuan dan kesatuan nasional dan teritorial;
- b. mengembangkan kebudayaan nasional di atas kebudayaan-kebudayaan kesukuan dan kedaerahan;
- c. pemerintahan:
 1. pengaturan-perundangan,
 2. pembinaan masyarakat negara,
 3. kepolisian,
 4. peradilan.
- d. administrasi negara.
- e. bisnis atau niaga (non-komersial dan komersial). Bisnis non-komersial adalah bisnis tanpa laba atau nirlaba, bisnis yang tidak mengejar laba. Bisnis komersial mengejar laba (*profit making business*).

Dalam proses administrasi negara dibutuhkan seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur proses pencapaian tujuan negara. Mengenai hubungan unsur-unsur dalam proses administrasi negara, salah satu unsurnya adalah ekologi pemerintahan yang mempelajari hubungan antar-lingkungan dengan unsur-unsurnya, dan hubungan antar-unsur sejenis dalam kehidupan dengan alam sekitarnya.

E. Peran Pemerintah dalam Sistem Administrasi Negara

Istilah pemerintah mempunyai tiga arti, yakni:

1. Pemerintah sebagai wakil (yang mewakili) negara;
2. Pemerintah sebagai pimpinan harian negara, menjalankan pimpinan yang disebut pemerintahan, terdiri atas pemerintahan politik dan administratif;
3. Pemerintah sebagai setiap jabatan (dan keseluruhan jabatan-jabatan) yang berwajib dan berwenang menegakkan serta mempergunakan wibawa dan kekuasaan negara.

Pemerintah menjalankan pemerintahan, terdiri atas pemerintahan politik dan pemerintahan administratif, pelaksanaan teknis nonpolitik (administrasi negara). Menjalankan pemerintahan (dalam arti terbatas dan politik) berarti:

1. Membuat dan menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan atau sifat undang-undang. Undang-undang adalah setiap peraturan atau ketentuan yang dirumuskan secara umum, abstrak,

impersonal, dan imperatif artinya bersifat memaksa dan tidak dapat dilawan oleh siapa pun.

2. Melakukan pembinaan terhadap masyarakat negara (melakukan penertiban, pemanggilan, pendidikan, penyuluhan, dan sebagainya tanpa pandang orang per orang).
3. Menjalankan kepolisian (bertindak langsung terhadap setiap pelanggar undang-undang tanpa pandang bulu).
4. Melakukan peradilan (menyelesaikan persengketaan hukum, atau membentuk badan pengadilan untuk itu).

Dalam menjalankan pemerintahan tersebut, pemerintah mengambil bermacam-macam keputusan yang bersifat politik (mengandalkan kekuasaan negara) dalam berbagai bentuk, satu sama lain bergantung pada materi dan tujuannya: peraturan, strategi, *policy*, rencana, *budget*, instruksi, perintah, dan sebagainya. Keputusan-keputusan pemerintah tersebut bersifat dan berlaku secara umum, artinya tidak ditujukan kepada atau terhadap seseorang atau badan atau kasus yang tertentu, tetapi bersifat aturan (*rule*) atau prinsip umum atau ketentuan umum, oleh karena bertujuan memecahkan masalah atau menangani urusan kepentingan umum, baik kepentingan negara maupun kepentingan masyarakat. Keputusan-keputusan (kehendak-kehendak) pemerintah dijalankan oleh administrasi negara.

Blau dan Page dalam Mufiz (1985) memformulasikan birokrasi sebagai sebuah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, dengan cara mengoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang. Dengan demikian, birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah, tetapi juga pada semua organisasi besar.

Alfian dan Syamsudin (1991) membedakan dua kategori orientasi tanggung jawab birokrasi, yaitu: (1) orientasi pelayanan; dan (2) orientasi pengendalian sosial. Sebagai pelayanan masyarakat, birokrasi pemerintah secara profesional harus memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mampu menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Status birokrasi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, tidak terlepas dari sistem lain yang ada dalam suatu negara.

Tugas dan tanggung jawab birokrasi sebagai pelayan masyarakat sangat kuat dan kompleks, yaitu bertanggung jawab pada ideologi dan dasar negara, pemerintah, partai politik, hukum, aturan-aturan kedinasan, etika, profesi, dan masyarakat.



Peran pemerintah dalam reformasi birokrasi sebagaimana diungkapkan oleh Osborne, antara lain sebagai berikut:

1. mengarahkan (katalisator) pembangunan;
2. memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat (fasilitator);
3. mendorong persaingan yang sehat (*motivator*);
4. menghasilkan (*enterpreneur*);
5. *public governance: alokator, distributor, stabilisator public goods.*

Untuk mewujudkan peranan tersebut, diterapkan beberapa prinsip penataan ulang birokrasi, yaitu sebagai berikut.

1. Menciptakan pemerintahan katalistik, yaitu bentuk pemerintahan yang lebih banyak mengarahkan daripada melayani. Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dikurangi dan secara bertahap diserahkan pada sektor nonpublik.
2. Pemerintahan adalah milik masyarakat, setiap orang akan bertindak dengan penuh tanggung jawab. Mereka lebih berhak mengontrol lingkungannya sendiri daripada bertindak di bawah kendali atau wewenang orang lain.
3. Pembentukan pemerintah kompetitif, yaitu pemerintahan yang mampu mendorong persaingan. Hal ini memungkinkan pemberi pelayanan bergerak melakukan pelayanan terbaiknya pada masyarakat.
4. Jalannya pemerintahan lebih banyak digerakkan misi daripada oleh aturan, rumusan kebijakan, tujuan, dan sasaran yang jelas, memberikan kesempatan pada setiap elemen pemberi pelayanan untuk merumuskan sendiri langkah dan aturan teknis pelaksanaannya.
5. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil, bukan *input* atau masukan. Menjadikan kinerja bukan semata *input* atau proses sebagai tolok ukur penilaian dan pendanaan setiap program.
6. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan (rakyat), bukan birokrat; menempatkan rakyat pada kursi pengemudi, ke mana rakyat menunjuk dan mengarahkan ke sanalah pelayanan ditujukan.
7. Pemerintah wirausaha, yaitu lebih berupaya menghasilkan daripada membelanjakan. Birokrasi dijalankan dalam perspektif “investasi”.
8. Pemerintah antisipatif, menerapkan prinsip lebih baik mencegah daripada mengobati.

9. Membangun pemerintahan desentralisasi, dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.

Kumorotomo (1992) menyatakan bentuk organisasi birokrasi pemerintah yang memiliki daya tanggap terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat, memiliki ciri-ciri pokok:

1. berorientasi pada kebutuhan para pemakai jasa;
2. bersifat kreatif dan inovatif;
3. menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang;
4. kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Oleh karena itu, aparatur pemerintah harus lebih peka terhadap kebutuhan masyarakat dan tidak membedakan pelayanan antara warga negara yang satu dengan warga negara lainnya. Pelayanan masyarakat menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat atau orang banyak. Thoha (1991) menjelaskan bahwa pelayanan masyarakat merupakan usaha yang dilakukan oleh seseorang atau institusi tertentu untuk memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu, dan birokrasi pemerintah merupakan institusi terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan masyarakat.

Goodnow (dalam Islamy, 1984) menegaskan bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda (*two distinct functions of government*), yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi.

Fungsi politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara (*has to do with policies or expressions of the state will*), sedangkan fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut (*has to do with the execution of these policies*). Pada kenyataannya, tidak semua pakar administrasi menyetujui adanya dikotomi antara politik dan administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Goodnow.

Berdasarkan pernyataan tersebut, peranan birokrasi pemerintah bukan hanya melaksanakan kebijakan negara, melainkan berperan pula dalam merumuskan kebijakan. Peranan kembar tersebut menggambarkan pentingnya administrasi politik dalam proses politik. Secara praktis, tugas birokrasi pemerintah Indonesia merupakan sebagian dari fungsi administrasi publik, karena lebih banyak sebagai pelaksana kebijakan yang

telah ditetapkan oleh badan-badan politik melalui mekanisme dan proses politik dalam sistem demokrasi Pancasila.

Dalam konteks perumusan kebijakan, menurut Presthus (dalam Kristiadi, 1994) administrasi publik menyangkut implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik (*Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies*). Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa administrasi publik bukan sekadar melaksanakan kebijakan negara, melainkan juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara dan penentuan tujuan serta cara-cara pencapaian tujuan negara tersebut. Dengan demikian, administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan badan-badan eksekutif, tetapi seluruh lembaga-lembaga negara dan hubungan antarlembaga tersebut. Perumusan kebijakan negara yang semula merupakan fungsi politik telah menjadi fungsi administrasi publik. Hal ini menunjukkan bahwa administrasi publik dalam tingkat operasional birokrasi pemerintah memiliki peranan lebih besar, karena tidak hanya dalam tingkat implementasi kebijakan, tetapi juga dalam perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Dalam *Politics and Administration* (1900), Frank J. Goodnow mengungkapkan ada dua jenis fungsi pemerintah, yaitu *politics* yang berkaitan dengan kebijaksanaan atau pernyataan kehendak negara/pemerintah, dan *administration* yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

F. Administrasi Negara Ideal

Administrasi negara ideal menurut Vincent Ostrom dalam *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (dalam Robert T. Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline*, 1977) adalah *democratic administration*. Konsep ini merupakan reaksi dan koreksi terhadap administrasi negara di Amerika pada masa perang Vietnam dan pemerintahan Nixon yang dinilai tidak responsif, non-partisipatif, mementingkan diri sendiri, dan netralitas nilai. Administrasi demokratis menumbuhkan pola dan strategi *bottom up*, yang disandarkan pada seperangkat anggapan dasar yang bernada revolusioner.

Administrasi negara yang ideal menurut Golembiewski meliputi:

1. *public management core* (kepegawaian, teori organisasi, keuangan negara, dan sebagainya);

2. *management specialization* (pemrosesan data, sistem informasi, dan sebagainya);
3. *policy specialization* (kebijaksanaan pemerintah di bidang-bidang tertentu, seperti kebijaksanaan di bidang transportasi, perumahan, lapangan kerja, dan sebagainya).

Di Amerika Serikat telah dibentuk sebuah badan yang bertanggung jawab dalam penetapan panduan (*guidelines*) dan standar mengenai ruang lingkup administrasi negara, yaitu *The National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA). Badan ini dibentuk pada tahun 1970. Sejak pembentukannya, badan ini berusaha mengembangkan administrasi negara yang bersifat profesional. Menurut Daniel M. Poore dalam Joseph A. Uvcgcs, Jr. (cd.), *Public Administration* (1982), pendidikan profesional bidang administrasi negara dilakukan menurut pendekatan multidisiplin (*multidisciplinary professional education*). Disiplin administrasi negara dilihat dari sudut pemerintahan (*level of government*) dan fungsi kenegaraan (*public function*). Golembiewski mengusulkan lima program pendidikan administrasi negara, yaitu:

1. *Public Affairs* (bagi calon elite administrasi, seperti diplomat, staf tingkat tinggi, dan lain-lain);
2. *Public Management* (bagi pejabat rendah dan menengah);
3. *Public Management, special locus* (administrasi lokal, administrasi kota, dan sebagainya);
4. *Public Management specialties* (bagi pejabat pemegang fungsi-fungsi manajemen);
5. *Public Policy* (bagi calon *policy scientist*).

Untuk menjalankan administrasi negara modern, administrator negara memerlukan enam kategori ilmu (kemampuan) dan pengetahuan berikut.

1. *Ilmu pimpinan organisasi*, yang mencakup kemampuan menentukan atau membuat strategi umum organisasi, kebijakan umum organisasi, rencana induk organisasi, program jangka pendek dan panjang, peraturan, *budget* parsial, proyek, dan tahunan, dan pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*). Ilmu organisasi, khususnya organisasi instansi pemerintahan, kemampuan mengembangkan struktur-struktur dan proses-proses organisasi pemerintahan, pembagian tugas dan wewenang yang serasi, mengembangkan struktur informal dan kebudayaan organisasi, pemeliharaan harmoni dan pengendalian konflik dalam organisasi pemerintahan, penyesuaian formasi personel, dan pengembangan rencana karier.



2. *Ilmu informatika pemerintahan*, kemampuan mengembangkan sistem tata usaha kantor yang efektif (sistem filing, sistem dokumentasi dan kearsipan, sistem korespondensi, sistem komunikasi, sistem kesekretariatan) mengembangkan sistem tata usaha keuangan instansi, sistem tata usaha kepegawaian instansi, sistem tata usaha materiil atau perbekalan instansi, sistem tata usaha perjalanan dinas, sistem pelaporan dinas, dan kemampuan mengembangkan sistem informasi manajemen.
3. *Ilmu policy pemerintahan (political policies, dan administrative policies)*, yaitu kemampuan dan pengetahuan tentang proses pengembangan dan penentuan berbagai macam kebijakan pemerintahan, dan proses pengambilan berbagai macam keputusan pemerintahan, penguasaan teori dan model-model keputusan pemerintahan, teori tentang tahapan-tahapan dalam proses pembentukan berbagai macam kebijakan menurut sektor kegiatan pemerintahan, dan teknik-teknik serta taktik pengendalian situasi, baik yang menyangkut teknik manajemen maupun sistem *budgeting*.
4. *Ilmu manajemen pemerintahan*, kemampuan menangani masalah-masalah tugas pemerintahan dan mengambil keputusan-keputusan yang setepat-tepatnya menurut berbagai persyaratan teknis, yuridis, psikologis, sosial-budaya, politis, dan sebagainya, kemampuan mengurus berbagai urusan pemerintahan, keuangan, pelayanan masyarakat, kepegawaian, perkantoran, kemampuan menjalankan kepemimpinan terhadap bawahan, memelihara disiplin kerja, menjaga kebersihan, kerapian, dan kesehatan personel dan lingkungan, dan menjalankan hubungan masyarakat.
5. *Pengetahuan hukum dan politik pemerintahan*.
6. *Ilmu operasi kerja*, kemampuan melakukan studi organisasi dan metode, mengembangkan pola *layout* (tata ruang), dan prosedur kerja, yang mendatangkan efisiensi, menentukan *hardware* dan *software* kerja yang paling sesuai dengan situasi tugas dan kondisi organisasi.

G. Hubungan Administrasi Negara dengan Perbandingan Administrasi dan Ilmu Lainnya

1. Hubungan Administrasi Negara dengan Perbandingan Administrasi

Administrasi negara dan perbandingan administrasi merupakan cabang dari disiplin ilmu-ilmu sosial. Administrasi negara dan

perbandingan administrasi mengalami pertumbuhan serta perkembangan sendiri-sendiri, tetapi tidak terlepas dari administrasi yang merupakan sistem dari sekian banyak sistem yang dikenal.

Administrasi negara berkaitan dengan kegiatan studi perbandingan administrasi negara, sehingga sistem administrasi negara yang memuat peninjauan ekologis dan proses, keduanya merupakan bahan penting bagi studi perbandingan administrasi yang harus disertai dengan peninjauan sisi lainnya yang bertautan dengan aspirasi atau cita-cita suatu bangsa, yang mencerminkan adanya kelembagaan-kelembagaan negara serta birokrasi pada negara bersangkutan. Hubungan antara administrasi negara dengan perbandingan administrasi negara merupakan hubungan keilmuan, hubungan politik, hubungan sosial, dan hubungan fungsional bernegara.

Studi administrasi negara memerlukan analisis serta metode penelitian, yang hasilnya dapat dipelajari untuk dikaji kebenarannya. Adapun studi perbandingan administrasi negara mengkaji berbagai macam sistem yang diterapkan negara-negara yang dapat diketahui melalui berbagai pendekatan dan penelitian.

Administrasi negara dan perbandingan administrasi negara merupakan ilmu yang sudah ajeg karena secara ontologis, ilmu administrasi negara membatasi bidang penelaahan pada negara atau negara-negara tertentu yang didasarkan pada hasil pengalaman serta pengamatan manusia yang bersifat empiris. Ilmu perbandingan administrasi negara mempelajari sistem administrasi negara di berbagai negara, untuk diketahui perbedaan dan persamaannya.

Studi perbandingan administrasi negara dipengaruhi oleh faktor-faktor yang membentuk sistem administrasi negara. Hal ini berpengaruh pula pada sasaran sebenarnya, yang dapat diperbandingkan dalam studi perbandingan administrasi negara.

Menurut James D. Thompson, dalam studi administrasi negara dikenal dua aliran berikut.

1. Bertitik tolak pada variasi atau perbedaan-perbedaan yang ada pada bidang administrasi. Menurut asumsinya, setiap bidang administrasi disusun berdasarkan:
 - a. unsur-unsur yang unik,
 - b. keajegan-keajegan (*constants*),
 - c. variabel-veriabel yang berbeda-beda tingkat dan jenisnya sesuai dengan tingkat dan jenis bidang administrasi yang bersangkutan.

Timbulnya perbedaan berbagai bidang administrasi disebabkan oleh adanya perbedaan tingkat dan jenis lapangan, atau bidang

administrasi yang satu dan yang lain. Dengan demikian, aliran ini mengembangkan kurikulum dan program risetnya di bidang administrasi.

2. Aliran kedua menolak pendirian aliran pertama. Aliran ini bertitik tolak dari kesamaan-kesamaan yang terdapat pada fenomena yang dipelajari. Asumsi yang dikemukakan bahwa administrasi dasarnya adalah fenomena yang sama. Maksudnya, pada konteks mana pun, administrasi tetap administrasi.

Selanjutnya, berdasarkan asumsi masing-masing, kedua aliran tersebut mengembangkan model dan teori administrasi, manajemen, organisasi, pengambilan keputusan (*decision-making*), komunikasi, dan lain-lain.

Dalam hubungan ini tampak bahwa pendekatan komparatif merupakan jalan yang memungkinkan untuk menjernihkan pertentangan pendapat kedua aliran tersebut. Pada konteks pertama, studi perbandingan hanya memperbandingkan fenomena yang dapat diperbandingkan. Apabila fenomena yang diperbandingkan sama (tidak ada perbedaannya sama sekali), atau sama sekali berbeda satu dan lainnya (tidak ada persamaan sama sekali), perbandingan tidak perlu diadakan.

Dengan demikian, fenomena yang dapat diperbandingkan adalah fenomena yang memiliki kesamaan dan perbedaan-perbedaan. Apabila fenomena yang *comparable* tersebut diperbandingkan, hasil yang dicapai ada dua kemungkinan, yaitu:

- a. kesamaan yang menonjol, atau
- b. perbedaan yang menonjol.

Hal-hal yang diperbandingkan adalah fenomena, teori, dan model.

1. Studi perbandingan fenomena

Studi mengenai fenomena yang dapat diperbandingkan, yaitu fenomena yang memiliki kesamaan dan perbedaan. Studi perbandingan ini pada prinsipnya berusaha memperoleh kejelasan mengenai:

- a. variasi dari fenomena yang dipelajari;
- b. lingkup variasi (tingkat keragaman) dari variabel-variabel itu,
- c. dampak yang timbul karena adanya variasi itu.

Fenomena yang akan diperbandingkan tidak hanya dalam batas-batas nasional kultural, tetapi juga di luar batas-batas itu. Oleh karena itu, studi administrasi negara perbandingan pun melampaui batas-batas nasional kultural, karena tujuannya merumuskan teori yang valid secara universal.

Dengan demikian, administrasi negara perbandingan dapat dikatakan mempelajari perbandingan silang kebudayaan (*cross cultural*) atau studi silang/antarnegara nasional (*cross national*).

2. Perbandingan dengan mempergunakan model atau teori

Dalam studi perbandingan administrasi negara terdapat dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu: *pertama*, proses administrasi; *kedua*, hubungan ilmu administrasi dengan disiplin ilmu lainnya.

Menurut James D. Thompson, administrasi dibatasi berdasarkan hal-hal yang dilakukan (berdasarkan fungsi-fungsi yang benar-benar dilakukan); dan persyaratan yang dapat memberikan kepuasan. Oleh karena itu, perlu dipahami pola-pola tindakan administrasi (*administrative action*) dan mengungkapkan hubungan antara pola-pola tindakan administrasi dengan fungsi-fungsi administrasi.

Studi perbandingan administrasi mengungkapkan keadaan atau akibat yang timbul karena adanya hubungan dengan pola-pola tindakan administrasi tertentu, serta mempelajari proses-proses administrasi.

Berkaitan dengan batas administrasi terdapat hal-hal pokok yang perlu diperhatikan yang berkaitan dengan:

- a. *patterned sequences of behavior* atau pola urutan perilaku yang berusaha melahirkan, mempertahankan atau mengurangi struktur organisasi, dan membentuk suatu proses administrasi;
- b. Susunan perilaku yang berhubungan dengan usaha untuk membentuk, mempertahankan atau melemahkan tujuan-tujuan organisasi, juga membentuk suatu proses administrasi;
- c. pola urutan perilaku yang berusaha mengadakan atau menolak pola-pola interaksi dengan lingkungan yang relevan dalam membentuk proses administrasi.

2. Hubungan Ilmu Administrasi dengan Disiplin Ilmu Lainnya

Ilmu administrasi memiliki hubungan dengan disiplin ilmu yang lain. Dalam pengembangannya, ilmu administrasi mendapat dorongan yang besar dari disiplin ilmu lain (ilmu politik, ilmu ekonomi, psikologi, sosiologi, antropologi, bahkan studi lapangan yang baru seperti: *cybernetics*, *game theory*, *information theory*, dan *general system theory*, dan lain-lain).

Administrasi negara erat hubungannya dengan ilmu politik karena keduanya membahas kebijakan politik pemerintahan suatu negara. Demikian pula dengan ilmu ekonomi, sangat signifikan karena keduanya



berbicara mengenai penyelenggaraan negara dan pemberdayaan ekonomi negara. Adapun hubungannya dengan psikologi adalah dalam hal tingkah laku bernegara, karena tingkah laku merupakan bagian dari kajian psikologi.

Ilmu administrasi juga berhubungan dengan sosiologi yang mengkaji struktur masyarakat, hierarki kekuasaan, dan dampaknya terhadap perkembangan sosial. Demikian pula, dengan antropologi, karena administrasi negara sebagai bagian dari produk kebudayaan, produk pola pikir, dan pola hidup masyarakat, pemerintah, dan politisi dalam negara yang sedang berusaha membangun prinsip demokrasi dan kebudayaan yang mapan dalam bernegara. •••



STUDI DAN ANALISIS PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA

A. Pendekatan dan Metode Studi Perbandingan

Pendekatan (*approach*) adalah suatu langkah rasional untuk mempelajari objek tertentu. Pendekatan yang digunakan untuk mempelajari perbandingan administrasi negara harus merupakan langkah-langkah konkret, yang menjelaskan ilmu perbandingan administrasi negara dalam berbagai perspektif. Dengan adanya pendekatan, permasalahan diharapkan dapat diketahui dan ditemukan solusinya.

Menurut Ukasah, untuk studi perbandingan administrasi, pendekatan sistematis, pendekatan lingkungan atau ekologis dapat dipergunakan karena ketiganya merupakan rangkaian yang berkesinambungan di antara elemen-elemen yang berhubungan, saling bergantung satu dan lainnya, dan saling berinteraksi. Selain itu, ketiga pendekatan tersebut pun mengarah pada kebulatan yang utuh sehingga dapat membentuk rangkaian kombinasi yang saling berhubungan.

Sebagai salah satu disiplin ilmu pengetahuan, administrasi dapat dipandang sebagai sistem karena di dalamnya terkandung banyak subsistem lain yang saling berinteraksi serta mempunyai hubungan erat, seperti perencanaan, organisasi, keuangan, dan subsistem lainnya. Akan tetapi, pada pihak lain, administrasi merupakan subsistem dari sistem sosial.

Ukasah (1987) menjelaskan beberapa pendekatan berikut.

1. *Pendekatan sistematis*

Pendekatan sistematis mendasarkan administrasi sebagai sistem untuk diperbandingkan. Sistem-sistem yang dibandingkan adalah yang terdapat dalam administrasi negara, misalnya perbandingan sistem negara yang menganut monarki dengan demokrasi, negara maju dengan negara berkembang, negara yang kecil dengan negara yang besar wilayahnya, negara yang menganut presidensial dengan parlementer.

2. *Pendekatan ekologis*

Pendekatan ekologis memerhatikan interelasi antarfaktor administrasi dengan alam sekitarnya atau lingkungan suatu negara. Faktor-faktor administrasi yang dapat dipertimbangkan dengan cermat, meliputi politik, sosial, ekonomi, budaya, keamanan, teknologi, dan pertimbangan geografis.

Lingkungan merupakan rantai yang saling berkaitan. Dengan memahami administrasi negara suatu negara maka sentralisasi ataupun desentralisasi kekuasaan, wewenang serta kebijaksanaan pemerintah, yang mencakup segala segi dan aspek pelengkap lainnya pada negara akan lebih memantapkan pendekatan ekologis.

Penerapan pendekatan ekologis juga dapat dikaitkan dengan keadaan ekonomi negara yang juga berhubungan erat dengan letak geografis suatu negara, sehingga mempermudah atau menunjang usaha pertanian, perdagangan, dan industri yang semuanya berkaitan dengan pembangunan serta perkembangan negara dimaksud. Peranan pendekatan ekologis berhubungan dengan interaksi lingkungan dengan kehidupan masyarakat. Interaksi tersebut harus dipahami sebagai bagian yang berhubungan dengan kegiatan administrasi.

3. *Pendekatan yuridis*

Pendekatan yuridis adalah pendekatan untuk memahami administrasi negara dalam perspektif hukum atau undang-undang. Hal ini karena persoalan yang berhubungan dengan administrasi negara tidak terlepas dari konstitusi ataupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Unsur-unsur/syarat-syarat yang membentuk sesuatu, yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan ada tiga hal, yaitu:

1. peraturan tertulis;
2. dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
3. mengikat secara umum.

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, secara teknis diperlukan suatu program legislatif yang baik dan konsep yang memadai.

Penyusunan program pembentukan undang-undang ini perlu mempertimbangkan heterogenitas hukum, yang terdiri atas hukum adat, hukum Islam, hukum agama lainnya, hukum kontemporer, serta Pancasila dan Undang-Undang Dasar RI tahun 1945 sebagai sumber hukum dasar yang tertulis negara kesatuan RI, yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang tertinggi, serta merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Pendekatan konstitusional atau pendekatan yuridis dalam mempelajari perbandingan administrasi negara sangat penting terutama bertujuan mengetahui seluk-beluk lahirnya peraturan perundang-undangan, kekuasaan legislasi, dan berlakunya undang-undang untuk mengatur kehidupan bernegara.

Di samping pendekatan-pendekatan tersebut, dalam mempelajari perbandingan administrasi negara diperlukan metode. Metode-metode yang dapat dipergunakan ada tiga, yaitu: (1) metode kognitif; (2) metode historis; (3) metode kritis.

Belajar dengan metode kognitif, dimulai dengan banyak membaca buku administrasi negara, memahami pengertiannya, objek yang dikaji, sistematikanya, makna ontologi, epistemologi, dan aksiologi. Untuk sekadar menghafal istilah-istilah yang disajikan dan memahami berbagai batasan-batasannya secara kognitif sudah cukup baik.

Belajar dengan metode historis adalah mempelajari sejarah administrasi negara di berbagai negara. Seluk-beluk dan kelahirannya. Adapun metode kritis melibatkan penalaran yang kontemplatif dan radikal dalam memahami makna filosofis administrasi negara.

Metode lain yang dapat digunakan untuk mempelajari administrasi negara adalah:

1. metode deduksi, yaitu suatu metode berpikir yang menarik kesimpulan dari prinsip-prinsip umum kemudian diterapkan pada sesuatu yang bersifat khusus;
2. metode induksi, yaitu metode berpikir dalam menarik kesimpulan dari prinsip khusus kemudian diterapkan pada sesuatu yang bersifat umum;
3. metode dialektika, yaitu metode berpikir yang menarik kesimpulan melalui tiga tahap atau jenjang, yakni tesis, antitesis, dan sintesis.

Ukasah Martadisastra menjelaskan bahwa metode induktif dan deduktif sering dipergunakan oleh ilmu pengetahuan pasti dan alam. Cara-cara yang ditempuh oleh metode induktif pertama bertitik tolak dari persoalan-persoalan yang khusus, kemudian diambil kesimpulan yang bersifat umum.

Metode induktif lebih mendahulukan fakta-fakta konkret dan menunjukkan ciri kekhususannya yang lebih menonjol dari fakta itu, bukan mengadakan premis-premis tertentu. Dari kenyataan fakta khusus itu, diambil kesimpulan yang berlaku umum.

Metode induktif didasarkan pula pada metode empiris karena fakta-fakta yang dipergunakan berdasarkan kenyataan aktual dan dialami secara langsung oleh si pemakainya.

Metode deduktif berhubungan dengan metode induktif. Bahkan, tanpa peran serta metode induktif, metode deduktif tidak dapat dipergunakan. Karena kedua metode ini bersifat komplementer, saling melengkapi. Dengan metode ini, cara pengambilan pembuktian melalui jalan pemikiran dalil-dalil atau anggapan dasar yang kebenarannya telah dianggap sebagai sesuatu yang mutlak.

Dengan menggunakan metode deduktif, setiap objek yang akan diujicobakan unsur-unsur, struktur, fungsi serta sifat-sifatnya diproses terlebih dahulu melalui penguraian yang cermat dari bagian-bagian objek tersebut. Konklusi akhir dari hasil pemikiran analisis ini akan membuahkan sifat khusus sehingga kemungkinan salah satu keliru sangat kecil.

B. Tahapan Perbandingan

Tahap-tahap perbandingan harus dipersiapkan dengan matang dan sistematis, karena tidak semua objek dapat diperbandingkan atau logis diperbandingkan. Hal-hal yang dapat diperbandingkan adalah sebagai berikut:

1. kondisi wilayah suatu negara;
2. kondisi sosial-budaya;
3. kondisi ekonomi;
4. kondisi politik;
5. kondisi lingkungan atau geografis;
6. kondisi yuridis, dan lainnya.

Tahap-tahap yang dilakukan dalam melakukan perbandingan adalah sebagai berikut:

1. tahap pengategorian wilayah, yaitu wilayah dalam arti pusat, provinsi, dan daerah;
2. tahap penentuan waktu perbandingan, yaitu masa lalu, sekarang, dan masa yang akan datang sebagai bagian dari prediksi ilmu administrasi negara;
3. tahap penentuan tempat;
4. tahap pencarian masalah utama;
5. tahap menentukan pendekatan, metode, dan teori;
6. tahap analisis;
7. tahap menarik kesimpulan.

Tahapan-tahapan perbandingan administrasi negara berkaitan dengan langkah-langkah operasional dalam penelitian. Beni Ahmad Saebani (2009) menjelaskan bahwa dalam penelitian diperlukan hal-hal berikut.

1. Kebutuhan terhadap teori

Seorang peneliti membutuhkan teori yang menjadi dalil bagi dasar-dasar pijakan penelitian. Teori dapat menjadi dasar dan rangka suatu ilmu pengetahuan. Teori yang ilmiah adalah teori yang dapat dijadikan pijakan untuk melakukan pengolahan data, mulai dari sistem pengumpulan data sampai dengan penilaian data itu sendiri, sehingga data yang dimaksudkan akan diketahui relevansinya dengan teori atau sebaliknya bertentangan dengan teori. Teori ini semacam tolok ukur realitas yang sedang diteliti.



Dalam penelitian administrasi negara misalnya, ketika peneliti bermaksud menyelidiki masalah yang berkaitan dengan proses lahirnya kebijakan publik, ia harus memahami teori yang berhubungan dengan kebijakan publik, misalnya teori kekuasaan. Kemudian menjadikan teori tersebut sebagai kerangka pikir untuk menganalisis permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan publik yang dimaksud.

2. Kebutuhan terhadap masalah

Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya. Masalah harus dirasakan sebagai rintangan yang harus dilalui (dengan jalan mengatasinya) jika kita mau terus berjalan mengikuti jalur tersebut. Masalah menampakkan diri sebagai tantangan.

Faktor-faktor penting dalam mempertimbangkan suatu masalah adalah sebagai berikut.

- a. Apakah masalah yang dimaksud berguna untuk dipecahkan? Artinya, ada prioritas tertentu dalam memilih masalah. Jika pemecahan yang dilakukan berguna bagi kepentingan ilmu pengetahuan dan kehidupan manusia, itulah masalah yang benar-benar masalah.
- b. Apakah dibutuhkan kecerdasan untuk memecahkan masalah yang dimaksudkan? Ini harus dijawab oleh peneliti dalam memecahkan masalah yang dimaksudkan. Jika peneliti kurang mampu atau kurang kompeten, lebih baik masalah itu tidak diteliti, karena hasil penelitian yang diproduk atas dasar kebodohan tidak akan menghasilkan kebenaran ilmiah.
- c. Apakah yang dipermasalahkan tersebut menarik untuk dipecahkan? Menurut Winarno Surakhmad, masalah yang dihadapi peneliti beraneka ragam tingkat kesulitannya. Ada yang membutuhkan waktu sebentar dan ada pula dengan waktu yang lama. Peneliti harus dapat menemukan motif yang cukup kuat, yang menyebabkan ia tertarik pada masalah tersebut.
- d. Apakah masalah ini memberikan sesuatu yang baru? Di sini diperlukan pengetahuan yang luas dalam lapangan masing-masing untuk mengetahui apakah dengan penemuan masalah itu berarti pula ditemukannya sesuatu yang baru bagi dunia pengetahuan. Dengan perlengkapan diri dalam keahlian masing-masing, seorang sarjana harus dapat menetapkan apakah masalah itu sudah pernah diselidiki atau belum pernah ada yang menyelidikinya. Ia perlu bertanya kepada diri sendiri, apakah

masalah yang diteliti ini benar-benar baru atau merupakan pemecahan masalah bagi kasus yang sudah lama, atau sebagai antitesisnya, atau pula sebagai sintesis sehingga mewujudkan teori yang baru.

- e. Apakah sudah didapatkan data yang cukup untuk memecahkan masalah yang dimaksudkan? Peneliti harus mengukur kesulitan dalam pengumpulan data. Jika kesulitannya tidak akan dapat dipecahkan, lebih baik mencari masalah yang menarik dengan rintangan yang tidak terlampau sulit.
- f. Apakah masalah yang dimaksudkan jelas batasan-batasannya, sehingga ia dapat melaksanakan pemecahannya? Dalam hal ini, peneliti harus membatasi masalah agar pengumpulan data dan pemecahan masalah dapat terorganisasi dengan baik sesuai dengan batas kemampuan pengetahuan peneliti, sarana dan prasarana yang tersedia.

3. Kebutuhan terhadap rencana

Pembatasan masalah terdapat dalam rumusan masalah. Ada tiga hal yang berkaitan dengan perumusan masalah, yaitu:

- a. dalam rencana kerja setiap istilah perlu memiliki pengertian tertentu yang jelas, segala istilah yang samar-samar harus dihindarkan;
- b. dalam rencana kerja tidak mengambil daerah yang terlalu luas, sehingga penyelidikan menjadi buyar;
- c. dalam rencana kerja tidak terlalu menyempitkan masalah, sehingga masalah yang dimaksud kehilangan makna yang sesungguhnya dalam sebuah penelitian.

4. Kebutuhan terhadap hipotesis

Terutama dalam penelitian yang bersifat kuantitatif. Untuk penelitian kualitatif hipotesis tidak terlalu penting. Jika dibutuhkan pun, paling tidak berbentuk asumsi.

5. Kebutuhan terhadap sejumlah data

Semua penelitian membutuhkan sejumlah data. Tanpa data tidak ada penelitian. Pengumpulan data dapat dilakukan dengan berbagai teknik, misalnya observasi, wawancara, dokumentasi, dan sebagainya.

6. Kebutuhan terhadap fasilitas

Fasilitas sangat mendukung keberhasilan suatu penelitian. Misalnya, alat perekam, kamera, kendaraan, waktu, dan sebagainya.

7. Kebutuhan akan kebebasan

Artinya bahwa peneliti harus bebas bergerak dalam mengumpulkan data. Bukan penelitian yang dikejar target sponsor. Dengan demikian, prinsip yang dibangun dalam penelitian adalah kebenaran. Jika target mencapai kebenaran ilmiah dibatasi, penelitian akan menghasilkan “kebenaran yang samar”. Penelitian adalah jawaban ilmiah terhadap permasalahan yang dihadapi manusia pada umumnya. Dalam kasus yang paling sederhana sekalipun pemecahan masalah yang dibutuhkan harus terlebih dahulu melakukan penelitian.

C. Aspek-aspek Perbandingan Administrasi Negara

Untuk mempelajari perbandingan administrasi, diperlukan alat untuk mencapai tujuan dan seperangkat ilmu pengetahuan yang relevan dengan ilmu perbandingan administrasi negara.

Beberapa aspek yang diperbandingkan dalam studi perbandingan antara lain:

1. bentuk negara;
2. bentuk pemerintahan;
3. sistem pemerintahan;
4. sistem politik:
 - a. suprastruktur politik,
 - b. infrastruktur politik.

1. Bentuk Negara

Pada dasarnya, bentuk negara adalah hakikat suatu negara sebagai suatu kebulatan mencakup keseluruhan kedaulatan negara. Beberapa bentuk negara, antara lain sebagai berikut:

- a. *Negara Kesatuan*, terdiri atas:
 1. *negara kesatuan dengan sistem sentralisasi*, yaitu pemerintah pusat memegang seluruh kekuasaan pemerintahan di dalam negara tersebut. Dengan perkataan lain, pemerintah pusat tidak melimpahkan kekuasaan pada pemerintahan di daerah (*local government*);
 2. *negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi*, yaitu pemerintah pusat memberikan/melimpahkan sebagian kekuasaan pada pemerintah daerah. Dengan demikian,

pemerintah daerah dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri (otonomi).

Negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan, memilih sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi. Penerapan sistem ini didasarkan pada berbagai pertimbangan, antara lain karena begitu luasnya wilayah negara dan sedemikian banyaknya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan bertambah majunya masyarakat, sehingga pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan (Amrah Muslimin, 1986).

Jika kita perhatikan posisi geografis dan demografis wilayah Indonesia, akan terlihat suatu kesulitan yang besar manakala sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia dilaksanakan secara sentralistik. Tidak mungkin sistem ini diterapkan pada wilayah yang luas, lengkap dengan beragam budaya dan adat istiadat yang hidup.

Tujuan utama desentralisasi adalah:

- a. tujuan politik, untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah agar terwujudnya stabilitas politik nasional.
- b. tujuan ekonomis, untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial (Tjahya Supriatna, 1996).

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah, untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah. Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences*, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi pada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, atau administratif.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (7), desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh Pemerintah saja, sedang Pemerintahan Daerah tinggal melaksanakan wewenang yang diberikannya tersebut

sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara luas, nyata, dan tanggung jawab.

Kewenangan daerah ini mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan yang dikecualikan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3), yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan agama.

Di negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan, pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungannya dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, yaitu urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan pada semua urusan pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini adalah:

- a. meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Dadang Solihin dan Putut Mahyadi, 2002).

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi:

- a. Pelimpahan wewenang dari aparat pemerintah yang lebih tinggi kepada aparat lain dalam satu tingkatan pemerintahan, disebut dekonsentrasi horizontal.
- b. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparat pemerintah yang lebih tinggi kepada aparat lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.
- c. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah

provinsi dan ibukota negara. Wilayah provinsi dibagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial.

Dalam pelaksanaan dekonsentrasi ini adalah bahwa urusan atau wewenang yang dilimpahkan itu sepenuhnya menjadi urusan kewenangan pemerintah pusat, sedangkan aparat yang dilimpahi itu semata-mata sebagai pelaksana.

Di samping itu, ada pula yang disebut dengan tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (9), Tugas Pembantuan adalah Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan hal tersebut, hakikat daripada tugas pembantuan adalah sebagai berikut.

- a. Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugaspembantuan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- c. Kewenangan yang dapat ditugaspembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaspembantuan pada institusi lain. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan atas dasar peraturan perundang-undangan yang membentuknya. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang didelegasikan dari satuan pemerintah yang lebih besar kepada satuan pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delegatif tidak dapat didelegasikan pada pemerintah lainnya, karena bukan kewenangan yang melekat pada satuan pemerintah yang bersangkutan.
- d. Urusan pemerintah yang ditugaspembantuan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.

- e. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
- g. Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang dikerjakannya pada institusi yang menugaskan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 52 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, maksud dan tujuan dari adanya Tugas Pembantuan adalah:

- a. meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, serta pelayanan umum.
- b. memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

b. Negara Serikat

Negara Serikat adalah suatu negara yang terdiri atas beberapa negara bagian yang tidak mempunyai kedaulatan keluar. Kedaulatan keluar ini hanya dimiliki oleh gabungan/serikat/federasi dari negara-negara bagian tersebut yang lazimnya dinamakan Pemerintahan Federal. Negara-negara bagian masih tetap mempunyai hak dan kewajiban mengurus pemerintahan masing-masing, baik dalam pembuatan undang-undang lokal maupun tindakan lain sepanjang tidak bertentangan dengan garis-garis kebijaksanaan federal.

c. Perserikatan Negara

Di antara bentuk perserikatan negara adalah:

- 1. Perserikatan Amerika Utara (1776-1787).
- 2. Negara Belanda pada masa Republik Der Zeven Verenigde Nederlanden (1579-1798).

Perserikatan negara merupakan suatu perserikatan negara yang anggota-anggotanya terdiri atas negara-negara yang mempunyai kedaulatan penuh, baik kedaulatan keluar maupun kedaulatan ke dalam. Perserikatan ini didasarkan pada perjanjian yang di dalamnya terdapat aturan kerja sama yang menyangkut kepentingan-kepentingan semua pihak.

d. *Reel Unie dan Personele Unie*

Baik *Reel Unie* maupun *Personele Unie* adalah gabungan negara yang dikepalai oleh seorang raja/ratu. Negara *Reel Unie* mirip dengan negara serikat. Perbedaannya adalah dalam *reel unie*, kelengkapan negaranya belum sempurna negara serikat, dan masing-masing negara yang tergabung dalam *reel unie* merupakan negara-negara merdeka, berdaulat, hanya kedaulatan yang dimilikinya dibatasi oleh masing-masing alat perlengkapan *reel unie*, sebab terwujudnya negara-negara dalam bentuk *reel unie* ini didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati bersama.

Di antara negara *reel unie* adalah:

- 1. Austria dengan Hongaria (1867-1918).
- 2. Swedia dengan Norwegia (1815-1905).

Personele unie terbentuk jika seorang raja meninggal dunia, sedangkan pengganti raja yang meninggal (ahli waris tahta) hanya tinggal seorang lagi dan itu pun telah menjadi raja di negara lain. Jika dua negara diperintah oleh seorang raja, masing-masing negara tetap menjalankan fungsinya tanpa dibatasi oleh ikatan tertentu, baik urusan ke dalam maupun urusan keluar juga terhadap kedaulatan negara-negara tersebut (Ukasah, 1987).

Beberapa negara *personele unie* adalah:

- 1. Belanda dengan Luxemburg (1839-1890).
- 2. Inggris dengan Scotlandia (1603-1707).
- 3. Indonesia dengan Belanda (pada masa KMB), Uni Indonesia Belanda ini adalah akibat adanya persetujuan KMB (Konferensi Meja Bundar) pada tanggal 27 Desember 1949.

e. Negara Dominion

Negara dominion adalah bentuk negara yang hanya terdapat dalam ketatanegaraan Inggris. Negara-negara dominion ini semula merupakan jajahan Inggris ketika Inggris masih jaya. Kemudian, masing-masing negara dominion ini menjadi negara yang merdeka dan berdaulat serta tergabung dalam persekutuan, yang dinamakan *The British Commonwealth of Nations* atau “Negara-negara Persemakmuran Inggris”.

Negara-negara yang tergabung dalam *The British Commonwealth of Nations* merupakan negara-negara merdeka dan memiliki hak penuh atas pengurusan politik dalam, luar negeri, bahkan berhak keluar dari *The British Commonwealth of Nations*, apabila menghendakinya.

f. *Daerah Jajahan (Koloni)*

Daerah jajahan atau koloni adalah daerah yang tidak diperintah bangsa lain, yaitu negara kolonial atau negara penjajah.

g. *Negara Protektorat*

Negara-negara protektorat adalah negara-negara yang berada di bawah perlindungan negara lain yang lebih kuat. Segenap urusan luar negeri pemerintahan dan keamanan diserahkan kepada negara yang menjadi pelindung.

Beberapa negara protektorat yang masih ada hingga kini adalah:

1. Monaco;
2. New Caledonia;
3. Beberapa negara yang berada di Lautan Pasifik.

Negara yang dulunya sebagai negara protektorat, antara lain adalah Tunisia dan Maroko.

h. *Daerah Mandat*

Daerah mandat pada dasarnya merupakan bekas jajahan dari negara-negara yang kalah dalam Perang Dunia I (bekas jajahan Jerman dan Turki), sesuai dengan perjanjian Versailles. Daerah-daerah mandat ini merupakan jajahan dalam bentuk dan manifestasi yang baru (corak baru).

Beberapa negara bekas daerah mandat (di antaranya telah menjadi negara) adalah:

1. Siria, Lebanon, Palestina (Mandat A).
2. Togo, Kamerun (Mandat B).
3. Afrika Barat Daya, beberapa pulau di Lautan Pasifik.
4. Papua Nugini (Mandat C).

i. *Daerah Trustee*

Sebagaimana halnya perjanjian Versailles setelah Perang Dunia I melahirkan bentuk mandat, adanya Perjanjian San Francisco sesudah Perang Dunia II melahirkan bentuk *trustee* (Trusteeship).

Daerah-daerah bentuk *trustee* ini adalah:

1. bekas daerah mandat yang dihasilkan Perang Dunia I;
2. daerah-daerah yang dipisahkan dari negara-negara yang kalah perang dalam Perang Dunia II;
3. daerah dari suatu negara yang dengan sukarela menyerahkan urusan pemerintahannya kepada sistem *trustee*.

Pada dasarnya, sistem *trustee* ini diawasi oleh suatu Dewan Perwakilan (*Trusteeship Council* dari PBB), yang mengarahkannya untuk menjadi negara merdeka dan berdaulat.

2. Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan, yaitu segi-segi dan faktor-faktor dari unsur-unsur berikut susunan organisasi negara yang terdapat dalam suatu negara.

Pada mulanya, bentuk pemerintahan ini dibedakan menurut jumlah atau banyaknya orang yang memegang kekuasaan pemerintahan. Atas dasar itulah, dikenal bentuk-bentuk pemerintahan monarki, poligarki, dan demokrasi.

1. Monarki (*mono* = satu, *archein* = memerintah).
2. Oligarki (*oligoi* = beberapa, *archein* = memerintah).
3. Demokrasi (*demos* = rakyat, *cratin* = memerintah).

Dilihat dari cara penunjukan kepala negara dari negara yang bersangkutan, dikenal bentuk-bentuk pemerintahan berikut.

a. *Monarki*

Suatu negara yang menganut bentuk pemerintahan monarki dikepalai oleh seorang raja/ratu, yang memegang tampuk pemerintahannya secara turun-temurun.

b. *Republik*

Bentuk pemerintahan republik adalah suatu bentuk pemerintahan yang kepala negaranya bukan seorang raja/ratu, melainkan seorang presiden yang memegang tampuk pemerintahan melalui pemilihan umum.

Bentuk pemerintahan monarki ataupun republik dapat dibedakan:

- a. absolut, artinya memegang kekuasaan mutlak tanpa dibatasi oleh batas apa pun juga;
- b. konstitusional, artinya kekuasaan yang ada dibatasi oleh konstitusi yang sah.
- c. parlemen, artinya suatu kekuasaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen) lebih menonjol.

Dengan demikian, bentuk-bentuk pemerintahan dari suatu negara dapat dibedakan atas:

1. monarki absolut;



2. monarki konstitusional;
3. monarki parlemen;
4. republik absolut;
5. republik konstitusional;
6. republik parlemen.

3. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan adalah hubungan antara organ pemerintah (eksekutif) dan alat perlengkapan negara-negara lainnya yang ada/ menjalankan fungsinya di dalam suatu negara.

Secara umum, alat-alat perlengkapan negara yang ada dalam suatu negara dapat dibedakan atas:

- a. badan legislatif, yaitu badan pembuat undang-undang.
- b. badan/lembaga eksekutif, yaitu aparat pelaksana undang-undang.
- c. badan/lembaga yudisial, yaitu lembaga yang bertugas dalam bidang kehakiman atau kekuasaan untuk memeriksa dan memberi putusan terhadap pelaku pelanggaran undang-undang.
- d. badan atau lembaga lainnya yang ada dan berfungsi sebagai alat perlengkapan negara (untuk Indonesia, seperti DPA, Bapeka).

Sistem pemerintah adalah hubungan antara organ pemerintah dan organ-organ lainnya yang terdapat dalam suatu negara, baik dalam kedudukan, peranan maupun dalam rangka pelaksanaan fungsinya.

Sistem pemerintahan negara terdiri atas sebagai berikut.

a. Sistem Presidensial

Pada negara yang menganut sistem presidensial kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun kekuasaannya merupakan kekuasaan secara real, yaitu presiden bertindak sebagai *the first man*, yang mempunyai kekuasaan untuk mengangkat/memberhentikan menteri-menteri.

b. Sistem Parlementer

Dalam negara yang menganut sistem parlementer, presiden hanya memiliki kekuasaan sebagai kepala negara (nominal). Adapun kekuasaan sebagai kepala pemerintahan (real) dimiliki oleh perdana menteri. Kabinet ataupun pimpinannya (perdana menteri) dapat dijatuhkan oleh parlemen.

4. Sistem Politik

Sistem politik adalah tata kehidupan dan hubungan antarmanusia yang dilembagakan dalam macam-macam lembaga politik, baik lembaga politik yang suprastruktural maupun lembaga politik yang infrastruktural; atau dikenal dengan suprastruktur politik dan infrastruktur politik.

a. Suprastruktur Politik

Suprastruktur politik meliputi lembaga-lembaga/organ-organ alat pelengkap negara yang berfungsi menjalankan peranannya dalam suatu negara.

b. Infrastruktur Politik

Infrastruktur politik meliputi kekuasaan sosial politik yang tidak secara nyata tampak di permukaan, tetapi berpengaruh pada kehidupan politik suatu negara.

Lembaga-lembaga politik yang infrastruktural meliputi partai politik, golongan, asosiasi, kelompok penekan (*pressure group*), kelompok kepentingan (*interest group*), *public opinion*, serta golongan atau kelompok lainnya yang dipengaruhi kehidupan politik suatu negara.

D. Penyebab Timbulnya Perbedaan

Perbedaan sistem administrasi negara di berbagai negara di dunia ini, dilatarbelakangi oleh beberapa faktor berikut.

1. Faktor sejarah: setiap negara memiliki sejarah masing-masing, misalnya sekalipun Indonesia pernah dijajah oleh Belanda dan Jepang, tentu sistem administrasi negaranya berbeda dengan negara yang menjadi penjajah.
2. Faktor teritorial: perbedaan administrasi negara dilatarbelakangi oleh luas atau tidaknya wilayah suatu negara. Indonesia sering berganti-ganti sistem pemerintahan disebabkan luasnya negara.
3. Faktor konstitusional: yaitu undang-undang dasar yang dijadikan dasar hukum penyelenggaraan negara.
4. Faktor sosial-budaya: keragaman budaya menjadi bagian paling penting untuk menciptakan kerukunan bermasyarakat dan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
5. Faktor kepemimpinan: setiap pemimpin memiliki visi dan misi yang berbeda sehingga kebijakannya pun berbeda.

6. Faktor politik: sistem politik dan praktik berpolitik menentukan bentuk dan corak administrasi negara yang berbeda.
7. Faktor ekonomi dan kemajuan negara: negara yang belum maju atau negara berkembang karena memiliki banyak utang kepada lembaga-lembaga keuangan negara lain, kebijakan publiknya diatur oleh negara kapitalis.
8. Faktor sumber daya manusia: pendidikan masyarakat yang masih rendah menjadi penyebab sulitnya negara mengembangkan diri menjadi negara maju.
9. Faktor moralitas bangsa: banyaknya korupsi dan kejahatan lainnya dalam negara, mempersulit pengembangan administrasi negara yang terbuka. ●●●



BIROKRASI PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA

A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

M. De Gourney adalah orang pertama yang memunculkan konsep birokrasi. Dia mengeluhkan sikap pemerintahan yang memberikan pelayanan buruk kepada dirinya. Melalui surat tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baran de Grim, dia menyatakan keluhannya dengan menyebut penyakit *bureaumania*, yaitu birokrasi yang ditandai oleh pelayanan yang berbelit-belit, tidak efektif, lamban, dan cenderung melahirkan pungutan liar.

Gagasan de Gourney tentang birokrasi dikembangkan secara luas dalam politik dan pemerintahan, sebagaimana dalam kamus politik di Eropa selama abad ke-18. Istilah *bureaucratie* dalam bahasa Prancis, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan *kureaukratie* (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia*, dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Selepas periode de Gourney, istilah birokrasi berkembang pesat. Istilah itu diderivasikan ke dalam istilah birokrat, birokratis, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi. Arti birokrasi menurut kamus bahasa Prancis (1798) adalah kekuasaan dan pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (*governmental bureaux*). Dalam kamus berbahasa Jerman (1813), arti birokrasi adalah kewenangan atau kekuasaan pemerintah yang diberikan atau diperoleh dari rakyat. Adapun istilah dasar birokrasi adalah “bureau” artinya meja tulis, yakni tempat pejabat bekerja.

Balsac merupakan salah seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penyebaran istilah birokrasi melalui novelnya *Les Employes* (1836). Balsac menegaskan konsep birokrasi sebagai konsep kekuasaan para pejabat yang duduk di depan meja. Kekuasaan yang diberi oleh rakyat, kekuasaan yang menentukan perjalanan pemerintahan dan administrasi negara.

Perkembangan konsep birokrasi meluas sampai ke Inggris melalui karya Gorres, yaitu *Germany and The Revolution* (1819). Pada tahun 1820, karya itu diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dalam dua versi. Dalam buku itu, istilah *bureau-kratisch* tidak diartikan dengan *bureaucratic*. Adapun pada terjemahan surat perjalanan seorang pangeran (1832) dinyatakan, birokrasi telah menggantikan tempat aristokrasi dan kemungkinan besar akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, Herbert Spencer juga menulis konsep birokrasi dalam bukunya yang mengacu pada kamus politik berbahasa Prancis.

Mills dalam karyanya *Principil of Political Economy* (1848), melakukan kritik kepada penyakit birokrasi yang bersarang pada prinsip-prinsip pelayanan publik, terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kekuasaan. Mills menentang tindakan yang terorganisasikan dalam berbagai lembaga yang merugikan masyarakat. Kritik Mills ditujukan kepada para pejabat profesional, pejabat yang berpengalaman, dan pemilik kekuasaan, yang melayani masyarakat atas nama rakyat, tetapi pelayanannya tidak efektif dan memakan biaya tinggi. Mills menyebutnya sebagai *dominant bureaucracy* yang muncul dalam masyarakat Inggris.

Mills menegaskan, kecenderungan tersebut merupakan *a main cause of the inferior capacity for political life*, kekuasaan memiliki kapasitas yang kuat untuk memperdaya kehidupan politik, yang menandai karakteristik negara yang *over governed*, negara yang terlalu banyak aturan. Mills, dalam *Considerations On Representative Government* (1861) menyatakan bahwa bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Birokrasi berjalan atas nama *monarchi* atau aristokrasi. Menurutnya, esensi birokrasi adalah pemerintahan yang profesional (*govemors by profession*).

Pandangan Mills tentang birokrasi memberikan pemahaman bahwa munculnya konsep birokrasi berawal dari tingkah laku para pejabat pemerintah yang menyelenggarakan administrasi negara. Tingkah laku pejabat dalam melayani masyarakat terbelit-belit, tidak efektif, dan menimbulkan biaya tinggi. Keadaan tersebutlah yang melahirkan istilah penyakit birokrasi, dalam bahasa Prancis dinyatakan sebagai *bureaumania*.

Penyakit birokrasi menjadi penyebab utama lambannya perkembangan negara, baik perkembangan politiknya maupun perkembangan kebudayaan dan etos kerjanya. Dengan demikian, negara yang bertahan dengan penyakit birokrasi cenderung banyak kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Pada 1864, Frederic Le Play menyebarluaskan konsep birokrasi dengan memberikan pengertian bahwa birokrasi adalah tingkah laku dan sepak terjang para pejabat profesional yang merugikan warga negara. Le Play mengatakan bahwa birokrasi adalah *hibrida*, yaitu pelayanan pejabat yang menciptakan kelambatan, tidak efisien, dan memakan biaya mahal. Pengertian yang diberikan Le Play —sosialis besar Prancis— merugikan para pejabat sehingga ia harus meminta maaf atas penggunaan istilah tersebut.

Pada tahun 1896, istilah birokrasi pun terus dikembangkan dan dipopulerkan oleh Balsac melalui kamus politik berbahasa Prancis dan Jerman. Josef Oldszenki (1904), seorang pembela Polandia dalam esai *Mohl* mengutarakan banyaknya penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Penyakit birokrasi telah lama bersarang dalam tubuh para penyelenggara pemerintahan.

B. Pengertian Birokrasi

Kita semua sering mendengar kata birokrasi. Dalam bayangan kita, birokrasi artinya persyaratan yang berbelit-belit, pelayanan yang lama, dan memakan biaya tinggi, dan para birokrat adalah pelaku semua itu. Akan tetapi, pengertian tersebut tidak sepenuhnya benar. Pengertian yang benar adalah sebagai berikut.

1. Birokrasi dalam bahasa Inggris, *bureaucracy*, berasal dari kata *bureau* (berarti: meja) dan *cratein* (berarti: kekuasaan), artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang duduk di belakang meja.
2. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), birokrasi adalah pengorganisasian pekerjaan dengan teratur yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian, tujuan birokrasi adalah pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisasikan dengan baik. Birokrasi, artinya jumlah pekerjaan yang banyak yang dikelola dan dilaksanakan oleh banyak orang secara efisien dan efektif. Pekerjaan yang dimaksudkan tidak tumpang tindih, tidak memakan biaya tinggi, tidak berbelit-belit, rasional, dan proporsional.

3. Blau dan Page (1956) mengemukakan bahwa birokrasi merupakan tipe organisasi, artinya pengorganisasian tugas-tugas administratif secara sistematis. Birokrasi berkaitan dengan banyaknya jenis pekerjaan dan banyaknya orang yang mengerjakan. Dengan demikian, setiap jenis pekerjaan dikerjakan oleh orang banyak dengan cara yang sistematis. Blau dan Fage menegaskan bahwa birokratis berarti melaksanakan prinsip-prinsip organisasi untuk meningkatkan efisiensi administratif. Dengan demikian, apabila cara pengerjaannya tidak efektif, artinya tidak birokratis.
4. Ismani (2001) mengemukakan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi, proses berdasarkan pengetahuan teknis, dan efisiensi setinggi-tingginya. Oleh karena itu, tidak ada pandangan yang relevan apabila menyatakan birokrasi tidak efisien dan tidak efektif.
5. Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa birokrasi adalah lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik ataupun buruk sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Selanjutnya, dikemukakan bahwa dalam masyarakat modern, begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, dan hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil.
6. Birokrasi adalah prosedur yang efektif dan efisien didasarkan pada teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai tujuan yang telah disepakati oleh organisasi/instansi/lembaga terkait.

Dari seluruh pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa birokrasi terdiri atas beberapa hal berikut:

1. organisasi, yaitu lembaga yang menghimpun berbagai jenis pekerjaan dan para pekerja dengan berbagai keahliannya masing-masing;
2. jenis pekerjaan, yaitu jenis-jenis pekerjaan yang harus diselesaikan sesuai dengan jabatan para pekerja;
3. wewenang, yaitu kekuasaan atau hak dan kewajiban yang dimiliki para pekerja sehingga ia berhak dan berkewajiban melaksanakan pekerjaan;
4. mekanisme kerja, yaitu teknik dan cara-cara mengerjakan jenis-jenis pekerjaan;
5. sistem, yaitu melaksanakan pekerjaan secara profesional mengikuti peraturan dan prosedur yang benar.

C. Karakteristik Birokrasi

Birokrasi merupakan kekuasaan melaksanakan pekerjaan, mengatur, dan menempatkan jenis-jenis pekerjaan untuk para pekerja secara sistematis. Lalu, bagaimana karakteristik birokrasi yang benar menurut pengertian tersebut?

Pada dasarnya, birokrasi adalah sistem maka menurut (Syafiie, 2004) karakteristik birokrasi adalah sebagai berikut:

1. kerja yang taat pada peraturan (*rule*);
2. tugas yang khusus (spesialisasi);
3. kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. penyelenggaraan yang resmi (formal);
5. pengaturan dari atas ke bawah (hierarkis), yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. berdasarkan logika (rasional);
7. sentralistik (otoritas);
8. taat dan patuh (*obedience*);
9. tidak melanggar ketentuan (*discipline*);
10. strukturalistik (sistematis);
11. tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Kerja yang taat pada peraturan, artinya para birokrat bekerja sesuai dengan peraturan. Apabila menyimpang dari peraturan, pekerja tersebut dapat diberi peringatan, diskor, dan diberhentikan dengan hormat atau dengan tidak hormat.

Birokrat harus seorang yang profesional, ahli, dan memiliki pengalaman kerja yang memadai, sehingga dalam memberikan pelayanan selalu memuaskan orang yang dilayani.

Karena birokrasi harus ketat dan taat pada aturan, birokrasi bersifat kaku. Akan tetapi, kekakuan dalam melaksanakan pekerjaan bukan berarti berbelit-belit, melainkan sesuai dengan jenis pekerjaannya, tidak tumpang-tindih, dan efektif serta efisien.

Semua pelayanan yang diberikan kepada masyarakat bersifat formal, bukan pekerjaan tambahan atau asal-asalan. Pekerjaan yang resmi diatur oleh tugas dan wewenangnya sebagai pemegang hak dan kewajiban atas jenis pekerjaan yang dimaksudkan. Misalnya, bagian pembuatan surat perizinan, harus bekerja khusus dalam surat-menyurat yang berkaitan dengan perizinan.

Pengaturan dari atas ke bawah (hierarki) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi, artinya birokrat terdiri atas pejabat tertinggi dan pejabat terendah. Pejabat tertinggi berhak memerintah pejabat di bawahnya, dan seterusnya secara hierarkis.

Berdasarkan logika (rasional), artinya bekerja menurut ukuran akal sehat, misalnya waktu yang diberikan, gaji yang diterima, jenis pekerjaan yang harus dilaksanakan, dan masa istirahat yang diterima. Semua harus rasional.

Sentralistik (otoritas), artinya kekuasaan tertinggi berada di pusat organisasi. Pusat membawahi berbagai cabang, dan cabang membawahi ranting dan unit. Dalam pemerintahan dikenal sentralisasi dan desentralisasi, tetapi pembagian tersebut bukan berarti tidak ada pusat dan cabang. Misalnya, kepala daerah atau bupati membawahi beberapa kecamatan, sedangkan camat membawahi beberapa pemerintah desa atau kelurahan.

Taat dan patuh (*obedience*), birokrat bekerja karena kepatuhan kepada atasan dan peraturan. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*), yaitu berpegang pada sistem dan mekanisme kerja yang berlaku.

Strukturalistis (sistematis), artinya bekerja mengikuti cara-cara yang teratur, mendahulukan skala prioritas, dan menyelesaikannya dengan tepat waktu dan hasil yang maksimal. Seluruh jenis pekerjaan yang dibebankan oleh masyarakat, dilaksanakan sesuai dengan kapasitasnya, nomor antrean, dan melayani masyarakat tanpa pandang bulu (*impersonal*).

D. Birokrasi yang Ideal

Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan ciri-ciri birokrasi yang ideal, sebagai berikut:

1. prinsip pembagian kerja, yaitu membagikan jenis-jenis pekerjaan sesuai dengan keahlian, jabatan, dan beban kerja para birokrat;
2. struktur hierarkis, terdiri atas atasan dan bawahan, sehingga wewenang, hak, tugas, dan kewajibannya berbeda;
3. aturan dan prosedur, bekerja mengikuti aturan dan prosedur yang ada, sehingga pelaksanaan pekerjaan berlangsung efektif dan efisien;
4. prinsip netral, birokrat selalu mengutamakan profesionalitas, hak, dan kewajiban formalistis maka tidak dibenarkan bersikap nepotisme, kolusi, dan korupsi;

5. penempatan didasarkan atas karier, artinya menempatkan birokrat mengikuti jenjang karier, masa kerja, prestasi, dan keahliannya;
6. birokrasi murni, artinya mengikuti tata tertib birokrasi tanpa ada sandaran lain. Birokrasi murni, yaitu berkaitan dengan pelayanan administrasi yang baik, efektif, efisien, dan memuaskan.

Menurut Sondang P. Siagian, paradigma birokrasi yang ideal, agar menyelenggarakan fungsinya dengan efisien, efektif, dan produktif, birokrasi pemerintahan harus berusaha mengelola organisasi dan pekerjaannya dengan berpegang pada prinsip-prinsip yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut.

1. Organisasi, yaitu prinsip membangun sistem organisasi yang terpadu, integral, dan mutualistik.
2. Kejelasan misi. Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakan, baik yang sifatnya pengaturan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang dioperasionalkan secara transparan ataupun dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat yang harus memenuhi persyaratan korektif, ramah, cepat, dan akurat.
3. Kejelasan fungsi, merupakan perincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi, tetapi juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:
 - a. dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi;
 - b. tidak ada fungsi yang terabaikan karena induknya tidak jelas;
 - c. menghilangkan persepsi adanya fungsi yang penting, kurang penting, dan tidak penting;
 - d. jelas bagi birokrasi dan bagi masyarakat yang menjadi kelompok pemakai instansi yang sama.
4. Kejelasan aktivitas, birokrasi adalah kegiatan penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Dengan demikian, tidak ada pekerjaan yang sia-sia.
5. Kesatuan arah, semua aktivitas harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
6. Kesatuan perintah, birokrat bekerja karena melaksanakan perintah atasan. Para pekerja dalam melaksanakan pekerjaannya diarahkan oleh



satu perintah yang jelas. Dengan demikian, dalam birokrasi tidak dibenarkan terdapat perintah yang banyak, sehingga para pekerja melaksanakan pekerjaan tanpa arah yang jelas. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung. Penerapan prinsip satu perintah harus didasarkan pada pendapat “satu anak tangga ke bawah”, artinya setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada bawahannya langsung. Dengan demikian, penerima perintah tidak akan bingung memaknai perintah yang diterimanya dan pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui.

7. Formalisasi, yaitu penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang dapat dibakukan. Dalam birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya untuk mengukur kinerja para pegawai dan melakukan penilaian atau evaluasi para pegawai, untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, dan untuk pengenaan sanksi disiplin. Prinsip ini menghasilkan hal-hal berikut:
 - a. mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi;
 - b. bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain;
 - c. operasionalisasi keputusan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon semakin besar;
 - d. para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing.
8. Pendelegasian wewenang, hanya mungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kematangan, tidak hanya dalam arti teknis, tetapi juga secara psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kematangan tersebut hanya tercapai dalam organisasi yang demokratis.
9. Desentralisasi, berkaitan dengan pendelegasian wewenang, yakni penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti bahwa pencegahan adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, tidak terjadi sentralisasi yang berlebihan.

Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang heterogen ditinjau dari potensi ekonomi, jumlah, komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi

wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, sesuai dengan situasi perumusan setempat di lapangan.

Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola perencanaan, pola organisasi, dan pola pengawasan. Bahkan, di negara federasi, ada kegiatan yang merupakan urusan pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, dan hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

10. Keseimbangan wewenang dan tanggung jawab. Wewenang merupakan hak menyeluruh untuk memerintah dan melarang orang lain melakukan sesuatu. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan. Ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak diimbangi oleh tanggung jawab, terbuka peluang bertindak otoriter atau diktatorial. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, terjadi keragu-raguan melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya.

Dengan mengacu pada berbagai prinsip organisasi yang telah dibahas, timbul tuntutan untuk mempelajari, memilih, dan menggunakan struktur dan tipe organisasi yang tepat. Berbagai tipe organisasi seperti tipe lini, tipe lini dan staf, tipe fungsional, tipe panitia, dan tipe matriks. Masing-masing tipe memiliki karakteristik tertentu, setiap tipe digunakan mengikuti karakteristiknya.

Faktor-faktor yang harus dipertimbangkan antara lain ialah:

1. kompleksitas tugas yang harus dikerjakan;
2. filsafat yang menjadi dasar kegiatan operasional;
3. tingkat formalisasi yang diberlakukan;
4. sifat kegiatan yang harus diselenggarakan, yaitu kegiatan rutin, mekanistik, atau menuntut inovasi dan kreativitas;
5. kultur organisasi yang dominan dan mengikat semua anggota organisasi;

6. kendala-kendala yang dihadapi, seperti keterbatasan sarana, dana, dan prasarana;
7. teknologi yang diterapkan.

Tantangan yang dihadapi oleh organisasi birokrasi harus ditanggulangi dengan hal-hal berikut:

1. mampu bergerak sebagai satu kesatuan, menyelenggarakan fungsi spesialisasi dengan menggunakan peralatan yang spesialisasi pula;
2. menggambarkan satuan-satuan kerja dan menyelenggarakan tugas pokok dan tugas penunjang dengan jelas;
3. mencerminkan terselenggaranya semua kegiatan secara terkoordinasi;
4. memperhitungkan situasi dan kondisi lokal yang nyata-nyata dihadapi di lapangan;
5. memperhitungkan kemampuan organisasi, beradaptasi pada tuntutan perubahan dalam berbagai bidang, artinya dapat diubah, baik jumlah maupun strukturnya sesuai dengan tuntutan zaman;
6. mencakup semua jenis kegiatan yang harus dilaksanakan oleh birokrasi secara sistematis;
7. tidak mengarah pada terciptanya rantai birokrasi yang panjang.

E. Etika Birokrasi

Etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Etika juga merupakan kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau kelompok, nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya: kode etik kedokteran, kode etik jurnalistik, kode etik kehakiman, dan kode etik advokat.

Adapun birokrasi berkenaan dengan kelembagaan, aparat, sistem, dan prosedur kegiatan yang dilaksanakan demi kepentingan umum dan masyarakat. Menurut Yahya Muhaimin (1991), birokrasi merupakan keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah, menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.

Dengan demikian, etika birokrasi adalah norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat.

Aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku, sehingga birokrasi menjadi bersih, dinamis, dan

bertanggung jawab, yakni tanggung jawab yuridis formal dan tanggung jawab moral. Dengan demikian, birokrasi pada prinsipnya tidak menyulitkan selama prosesnya dapat dipermudah. Sementara dalam praktiknya, terdapat oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi untuk kepentingan diri sendiri, tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan.

Prinsip dasar birokrasi adalah pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang harus dijaga dan dilaksanakan tanpa mengenal pamrih, sehingga masyarakat merasa puas. Prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi akan menimbulkan citra baik untuk para birokrat, pemerintah, pejabat, dan aparat pemegang kekuasaan.

F. Pelaksanaan Etika Birokrasi

Etika birokrasi dikembangkan dalam penyelenggaraan negara semenjak dilaksanakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 pada salah satu misinya, “mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh wilayah negara Indonesia”. Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good government*. Program penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good government*), bertujuan mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik.

Penerapan etika birokrasi dalam pemerintahan dituangkan dalam kode etik Pegawai Negeri Sipil dalam PP Nomor 42 tahun 2004 dan Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. Secara khusus, di lingkungan Departemen Keuangan, beberapa unit telah memiliki kode etik pegawai, yaitu Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Pajak, dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sedangkan beberapa unit lainnya sedang menyusun kode etik pegawai, antara lain: Direktorat Surat Utang Negara pada Ditjen Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara, Badan Pengawas Pasar Modal.

Ketentuan-ketentuan pelaksanaan etika birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Dasar hukum ditetapkan Etika Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:
 - a. Pasal 5 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 dalam Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999.
 - c. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
2. Setiap jenis pekerjaan, pada dasarnya menuntut tanggung jawab, bergantung pada besar kecilnya ukuran dan ruang lingkup tanggung jawab tersebut. Semakin rendah posisi/jabatan seseorang dalam organisasi, semakin kecil ruang lingkup dan ukuran tanggung jawabnya.
3. Jabatan, dalam organisasi apa pun termasuk organisasi pemerintah, jabatan tidak bisa dilepaskan dari peran pejabat dalam organisasi. Oleh karena itu, setiap pejabat dalam organisasi pemerintah mulai dari level eselon IV, eselon III sampai dengan eselon I, terikat pada hal-hal yang berkaitan dengan kode etik pegawai.
4. Pada umumnya, penyusunan kode etik minimal didasarkan pada empat pertimbangan, yakni sebagai berikut.
 - a. Profesionalisme
Keahlian khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diperolehnya dari pendidikan formal (dokter, akuntan, pengacara, dan lain-lain), dari bakat (penyanyi, pelukis, pianis, dan lain-lain), serta dari kompetensi mengerjakan sesuatu (direktur, pegawai, pejabat, dan lain-lain).
 - b. Akuntabilitas
Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan pekerjaannya berkaitan dengan profesi serta perannya sehingga ia dapat dipercaya.
 - c. Menjaga kerahasiaan
Memelihara kepercayaan dengan bersikap hati-hati dalam memberikan informasi. Seorang profesional harus mampu

menyeleksi hal-hal yang bisa diinformasikan kepada umum dan informasi yang perlu disimpan sebagai sebuah kerahasiaan. Hal ini dilakukan demi menjaga reputasi sebuah perusahaan dan profesi yang dijabatnya.

- d. Independensi
Sikap netral, tidak memihak, menyadari batasan-batasan dalam mengungkapkan sesuatu merupakan salah satu pertimbangan kode etik.

Prinsip-prinsip *good government* meliputi hal-hal berikut:

1. partisipasi masyarakat;
2. tegaknya supremasi hukum;
3. transparansi;
4. kepedulian kepada *stakeholder*;
5. berorientasi pada konsensus;
6. kesetaraan;
7. efektivitas dan efisiensi;
8. akuntabilitas;
9. visi strategis.

G. Pelaksanaan Birokrasi di Indonesia

Birokrasi di Indonesia berjalan kurang memuaskan dan hampir di semua organisasi pemerintah, birokrasinya tidak memuaskan masyarakat. Pelayanan tidak efektif, berbelit-belit, dan mengisyaratkan adanya pungutan liar di setiap meja yang harus dilewati. Pelayanan birokrasi dikaitkan dengan nepotisme, berbau kolusi, dan korupsi. Masyarakat mengalami perih buruk mulai pelayanan yang terkecil hingga yang terbesar, misalnya pelayanan pembuatan Kartu Tanda Pengenal hingga pelayanan Surat Izin Mengemudi. Calo selalu ada di mana-mana, bahkan pembelian tiket kereta api pun tidak luput dari calo yang bekerja sama dengan orang dalam untuk menaikkan harga tiket.

Ramlan Surbakti mengatakan bahwa fenomena birokrasi di Indonesia menunjukkan bahwa kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan daripada pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, birokrasi lebih dianggap sebagai sumber

masalah atau beban masyarakat daripada solusi masalah yang dihadapi masyarakat.

Tradisi birokrasi dibentuk sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai *pangreh praja* daripada *pamong praja*. Bahkan, terjadi politisasi birokrasi.

Pada rezim Orde Baru, birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan. Pada era reformasi, para politisi menjabat dan memegang kekuasaan birokrasi. Birokrasi pemerintah mengaburkan antara pejabat karier dan nonkarier. Sikap seperti ini dapat membawa birokrasi pemerintahan Indonesia kembali pada kondisi birokrasi pemerintahan pada masa orde baru. Bahkan, kemunculan RUU Administrasi Pemerintahan saat ini mendapat respons yang cukup agresif dari para pejabat politik melalui fraksi-fraksi di DPR, yang berusaha mengakomodasikan kepentingan jabatan politik mereka untuk dapat menduduki jabatan birokrasi.

Agar birokrasi berperan dengan baik sesuai yang diharapkan, perlu upaya sadar, terprogram, dan berkesinambungan dalam pengembangan organisasi dan pengelolaannya. Adapun persiapan-persiapan yang harus dilaksanakan adalah sebagai berikut.

1. Manajemen sumber daya manusia

Langkah-langkah mengelola sumber daya manusia terdiri atas:

- a. perencanaan tenaga kerja;
- b. rekrutmen;
- c. seleksi;
- d. penempatan sementara;
- e. penempatan tetap;
- f. penentuan sistem imbalan;
- g. perencanaan dan pembinaan karier;
- h. peningkatan pengetahuan dan keterampilan;
- i. pemutusan hubungan kerja,
- j. pensiunan;
- k. audit kepegawaian.

2. Perencanaan tenaga kerja dilakukan berdasarkan:

- a. klasifikasi jabatan yang tersusun secara akurat;
- b. uraian pekerjaan yang terperinci mencakup semua jenis pekerjaan yang ada atau diperkirakan akan timbul;

- c. analisis pekerjaan yang matang, baik dalam rangka pelaksanaan tugas pokok maupun kegiatan penunjang;
- d. peta ketenagakerjaan yang menggambarkan masa kerja para pegawai dikaitkan dengan masa pensiun;
- e. perkiraan tenaga kerja yang berhenti atas permintaan sendiri dan berdasarkan kecenderungan masa lalu;
- f. kebijaksanaan promosi yang dianut, promosi dari dalam atau dimungkinkannya “pintu masuk lateral” (*lateral entry points*) tertentu, terutama untuk jabatan pimpinan;
- g. kualifikasi pengetahuan dan keterampilan berdasarkan pendidikan formal dan pelatihan yang pernah diikuti oleh tenaga kerja yang akan direkrut.

3. Perencanaan dan pengembangan karier hanya mungkin terjadi apabila:

- a. adanya kejelasan semua jabatan yang terdapat dalam organisasi;
- b. kriteria persyaratan menduduki jabatan tertuang dalam kebijaksanaan yang jelas;
- c. terungkap kebijaksanaan organisasi tentang promosi dengan jelas;
- d. penilaian kinerja setiap pegawai dilakukan secara objektif;
- e. ada masa kerja para pegawai sehingga terlihat batas waktu pegawai dalam masa kerjanya.

Dampak positif pengembangan karier terlihat pada penghasilan yang lebih besar, juga secara psikologis karena:

1. prestasi dihargai;
2. memperoleh kepercayaan memikul tanggung jawab yang lebih besar;
3. terbukanya kesempatan yang lebih luas untuk aktualisasi diri;
4. kekayaan seseorang semakin diperkaya.

Pelaksanaan birokrasi di Indonesia harus merupakan kesatuan gerak yang diwujudkan dalam pengembangan sistem kerja birokrasi. Sistem kerja birokrasi ditujukan pada seluruh langkah yang ditempuh dalam proses administrasi negara. Tujuan birokrasi negara terdapat dalam tujuan nasional dan tertuang dalam konstitusi negara.

Salah satu bidang yang penting disoroti dalam rangka pelaksanaan birokrasi yang ideal adalah keuangan. Administrasi keuangan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan dapat digolongkan pada dua jenis, yaitu penerimaan dalam negeri, terdiri atas berbagai jenis pajak, penerimaan bukan pajak, tabungan pemerintah, dan penerimaan luar negeri

dalam berbagai bentuknya. Dalam penerimaan dari pajak, ada beberapa hal yang harus ditekankan, yaitu:

1. pemungutan pajak harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan,
2. berbagai tarif pajak harus mencerminkan keadilan,
3. prinsip keadilan dalam sistem perpajakan terwujud dalam sistem yang progresif,
4. jenis-jenisnya harus dalam batas-batas kemampuan masyarakat untuk memikulnya.

Penerimaan bukan pajak terdiri atas berbagai pungutan karena jasa-jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada para warga yang membutuhkannya.

Tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh birokrasi dalam penerimaan negara, misalnya mengenai sistem perpajakan. Hal ini karena menerbitkan undang-undang perpajakan yang dirasakan adil oleh seluruh lapisan masyarakat bukan tugas yang mudah, karena persepsi keadilan berbeda-beda. Keadilan biasanya tercermin pada tarif yang progresif. Sasarannya adalah warga masyarakat berpenghasilan tinggi dikenakan tarif yang jauh lebih tinggi. Birokrasi ditantang untuk menemukan berbagai tarif progresif yang tepat.

Jika tarif yang tepat itu berhasil ditemukan, timbul masalah kejujuran pada warga untuk menunaikan kewajibannya, yakni membayar pajak dengan jujur dan benar apalagi bila sistem pajak yang berlaku didasarkan pada metode penilaian sendiri (*self assessment*). Selalu ada wajib pajak yang tidak jujur dalam menghitung besarnya pajak yang harus dibayarnya. Bahkan, ditemukan pengelakan kewajiban membayar pajak (*tax evasion*).

Yang dapat menjadi patologi birokrasi ialah terjadinya kolusi antaranggota birokrasi, khususnya petugas pajak, dengan para wajib pajak tertentu yang jelas didasarkan pada kepentingan pribadi yang merugikan negara.

Dalam globalisasi ekonomi seperti sekarang ini, tantangan yang dihadapi oleh birokrasi adalah sebagai berikut.

1. Kekurangberhasilan GATT menyelesaikan masalah-masalah perdagangan dan tarif berbagai komoditas.
2. Masih adanya negara yang menganut kebijaksanaan proteksionistik untuk komoditas tertentu, seperti pertanian dan tekstil.
3. Persaingan yang makin ketat antarnegara pengekspor komoditas

sejenis, sebab masing-masing ingin merebut pangsa pasar yang lebih besar di pasaran internasional.

4. Tuntutan konsumen internasional terhadap mutu produk yang tinggi, jaminan kontinuitas pengadaan komoditas yang dibeli, harga yang bersaing, dan kemasan yang menarik.
5. Tuntutan agar industri penghasil barang berusaha untuk mengurangi polusi udara dan limbah industri.
6. Negara industri maju menjadikan ekonomi sebagai isu politik, seperti ancaman embargo impor negara-negara lain, yang menurut persepsi negara tersebut mengabaikan hak-hak asasi manusia, khususnya para buruh.
7. Persaingan yang semakin kuat dalam menarik minat para investor luar negeri di negara masing-masing, antara lain melalui penyediaan berbagai fasilitas produksi, insentif finansial, *tax holiday*, penyederhanaan proses perizinan, jaminan mentransfer keuntungan ke negara asal, dan stabilitas politik. •••



FAKTOR-FAKTOR EKOLOGIS DALAM PERBANDINGAN ADMINISTRASI NEGARA

A. Faktor Alam

Faktor alam merupakan salah satu faktor yang memengaruhi administrasi negara. Faktor alam ini tidak bisa dipisahkan dengan faktor ekologis. Keduanya dapat menjadi kajian dalam studi administrasi negara. Misalnya, karakteristik setiap masyarakat dari berbagai daerah di kawasan Nusantara dapat dijadikan ruang lingkup studi administrasi negara dan studi perbandingan administrasi negara. Dengan demikian, diketahui perbedaan ataupun persamaan-persamaan kesuburan kekayaan alam masing-masing daerah yang beriklim tropis dan mempunyai keragaman corak. Demikian pula, luas areal kekayaan alam dan penghasilan alam yang berbeda yang memengaruhi stabilitas pelayanan administrasi kenegaraan dapat dijadikan objek perbandingan administrasi negara.

Faktor alami ini terdiri atas:

1. Lokasi dan posisi geografis

Posisi geografi suatu negara “menunjukkan ketentuan lokasi negara dalam ruang, tempat, dan waktu sehingga batas-batas wilayah negara menjadi jelas. Lokasi dan posisi geografis berdampak pada struktur dan perilaku administrasi negara, misalnya sebagai berikut.

- a. Negara Indonesia yang terdiri atas kepulauan, letak astronomis berada di daerah tropis, posisi silang antara dua benua dan dua samudra, berbentuk kepulauan (*archipelago*), yang terdiri atas ± 17.667 buah pulau besar dan kecil, dengan luas wilayah daratan

1.919.170 km² dan luas wilayah perairan/lautan \pm 5,4 juta km² sehingga keseluruhannya mencapai \pm 7,3 juta km². Dengan perbandingan luas wilayah daratan dan wilayah lautan sekitar 1 : 3 memerlukan administrasi negara yang mampu menghubungkan pulau-pulau tersebut satu dengan yang lain sehingga pulau-pulau tersebut tidak terisolasi, dan penduduk yang mendiami pulau-pulau itu tetap terintegrasi. Dalam hubungan ini tepatlah apabila dalam Departemen Perhubungan terdapat Direktorat Jenderal Perhubungan Laut dan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, yang dengan program masing-masing berusaha meningkatkan perhubungan laut dan perhubungan udara dalam rangka menerobos isolasi pulau-pulau tersebut.

- b. Wilayah daratan Indonesia yang sebagian terdiri atas gunung berapi yang masih aktif di samping lembah-lembah ngarai, mengakibatkan sebagian tanah menjadi labil. Demikian pula, wilayah Indonesia yang menjadi tempat pertemuan lempeng-lempeng Asia dan Australia, sering menimbulkan bencana alam, berupa gunung api meletus, banjir lahar panas dan dingin, bencana tsunami, tanah longsor, dan sebagainya. Untuk menanggulangi akibat-akibat bencana alam dan bencana buatan manusia ini, perlu dipersiapkan administrasi negara, dalam satuan yang dulu disebut Komando Penanggulangan Bencana Alam (Kepabeanan), dan sekarang diubah menjadi Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Alam (Satkorlak Penanggulangan Bencana Alam). Bahkan, pemerintah sudah menyiapkan RUU Bencana Alam.
- c. Letak astronomis, Indonesia di antara 95° dan 141° Bujur Timur, di antara 6° Lintang Utara dan 11° Lintang Selatan, menunjukkan bahwa Indonesia berada di daerah tropis. Iklim tropis yang panas dan lembap menyebabkan tumbuh-tumbuhan hidup subur sehingga dijumpai hutan-hutan yang cukup lebat. Agar hutan-hutan ini dapat bermanfaat bagi penduduk dan sekaligus terjamin kelestariannya, pemanfaatan dan peremajaannya harus dikelola dengan baik. Untuk itu, diperlukan satu unit administrasi negara yang tergabung dalam Direktorat Jenderal Kehutanan dalam lingkungan Departemen Pertanian. Di samping itu, iklim tropis juga sering menimbulkan kesulitan akibat besarnya curah hujan, ditambah sebagian hutan telah dibabat dalam rangka budi daya manusia, sungai-sungai meluap dan banjir menimpa sebagian penduduk. Untuk itu, disusun pula program-program

administrasi negara untuk mengatasi banjir, misalnya penghijauan dan reboisasi; penggalian kanal-kanal, pembuatan bendungan pengendali banjir, pelurusan alur sungai-sungai dan sebagainya. Untuk keperluan itu, ditunjuk Menteri Negara Lingkungan Hidup (PPLH).

- d. Posisi silang negara Indonesia terletak antara 2 benua dan 2 samudra. Kedua benua adalah Asia dan Australia. Benua Asia, di sebelah utara Indonesia, yang di dalamnya terletak negara-negara besar, seperti sebagian wilayah Rusia (komunis), RRC (di samping komunis yang telah mengembangkan liberalisasi perdagangan dan ekonomi pasar, juga besar dalam jumlah penduduk, RRC sekarang dikategorikan sebagai negara raksasa Asia), Jepang (kekuatan industri dan merupakan negara terkaya di dunia setelah Amerika Serikat), dan India (jumlah penduduk nomor dua besarnya di dunia yang mampu mengembangkan demokrasi dan memiliki keunggulan yang termodern di dunia di bidang komputer dan elektronik. Negara pawang ular ini menduduki posisi negara raksasa Asia sama dengan RRC), sedangkan benua Australia di sebelah selatan Indonesia, orientasinya ke Barat dan membangun pakta pertahanan dengan Amerika Serikat serta pendidikan yang lebih maju dibandingkan dengan Indonesia. Indonesia juga dihadapkan pada negara industri baru yang kuat, seperti Korea Selatan, Singapura, Hongkong, Taiwan, dan Malaysia.

Adapun dua samudra, yaitu Samudra Pasifik dan Samudra Atlantik. Samudra Pasifik peranan pentingnya telah terbukti sejak Perang Dunia ke-II dan Samudra Indonesia (India) yang peranannya pun semakin penting karena pertumbuhan negara-negara di sekitarnya, dan merupakan jalur suplai minyak dari Timur Tengah ke Eropa, Amerika, dan Jepang. Posisi silang ini menjadikan Indonesia sebagai incaran secara ideologis, politis, ekonomis, sosial budaya, dan militer. Di samping itu, Indonesia seolah-olah menjadi medan terbuka yang dapat didekati dari segala arah. Atas dasar ini, diusahakan agar Indonesia mampu mengontrol wilayahnya dan menangkal bahaya-bahaya yang datang dari segala arah. Untuk itu, perlu diciptakan seperangkat administrasi negara yang mampu mendukung ketahanan nasional Indonesia di segala bidang. Misalnya, Departemen Hankam dengan kemampuan di laut dan di udara yang tangguh, Badan Intelijen Negara (BIN), jajaran Departemen Luar Negeri, dan

sebagainya. Semua itu diarahkan untuk melindungi tanah tumpah darah dan bangsa Indonesia, baik dengan jalan menahan musuh dan kekuatan-kekuatan subversif yang akan masuk ke Indonesia, atau mematikan kekuatan-kekuatan tersebut pada sumbernya di luar Indonesia, maupun dengan jalan mempererat kerja sama di antara negara-negara sahabat, terutama negara tetangga terdekat dalam bentuk kerja sama regional, seperti ASEAN dan APEC.

Pengaruh administrasi negara terhadap geografi, terutama lokasi dan posisinya hampir tidak ada karena sifatnya alamiah. Akan tetapi, pengaruh pada segi lain dapat ditelusuri melalui perubahan cara pandang atau wawasan bangsa Indonesia mengenai geografinya. Adanya cara pandang bahwa batas perairan sepanjang 12 mil laut diukur pada garis pantai pada waktu air pasang surut (*laagwaterlijn*) seolah-olah membagi wilayah negara Indonesia menjadi beberapa bagian, karena dipisahkan oleh laut yang cukup luas (lebih dari 12 mil laut), yang kapal-kapal asing dapat memasukinya, seperti di laut bebas. Keadaan yang terpisah-pisah itu mudah dimanfaatkan oleh kekuatan asing untuk menguasai bangsa Indonesia. Oleh karena itu, perlu dipupuk perasaan kesatuan dan persatuan karena senasib dan sepenanggungan. Semangat tersebut meresap pada ideologi bangsa dan negara, yaitu Pancasila, khususnya Sila Persatuan Indonesia. Implementasi sila ini membuahakan pandangan atau wawasan nasional, yaitu wawasan nusantara yang memandang kepulauan Indonesia sebagai nusantara merupakan kebulatan geografis, politis, ekonomis, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Dengan wawasan nusantara akan terwujud apabila dilengkapi perangkat administrasi negara, seperti Departemen Hankam, Departemen Kelautan dan Maritim, Departemen Perhubungan, Dirjen Bea Cukai Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, dan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten serta Kota yang terletak dan berhadapan dengan laut/lautan/pulau-pulau terluar, Departemen Luar Negeri, dan sebagainya.

B. Aspek Ekologi Sosial

Aspek kemasyarakatan suatu tinjauan ekologis administrasi negara Republik Indonesia meliputi IPOLEKSOSBUDMIL (menurut istilah Pamuji, dalam bukunya *Ekologis Administrasi Negara*). IPOLEKSOSBUDMIL ini merupakan singkatan (akronim) dari: ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan militer.

Aspek ekologi kemasyarakatan mencakup sendi-sendi kehidupan bangsa. Misalnya, aspek politik dan motif politik bergantung pada ideologi

negara masing-masing. Aspek lainnya, seperti sistem perekonomian, sistem kebudayaan, sistem pertahanan menunjukkan pola kehidupan masyarakat suatu bangsa. Karena adanya beberapa aspek kemasyarakatan yang berbeda-beda, timbul perbedaan lingkungan ekologi administrasi dari negara-negara yang berlainan faktor kemasyarakatannya. Hal ini bisa dijadikan suatu ciri perilaku administrasi negara sebab menyangkut hal-hal tingkah laku manusia, anggota masyarakat suatu negara.

Aspek lingkungan yang dimaksudkan terdiri atas sebagai berikut.

1. Tantangan alam, meliputi:
 - a. iklim/agreklimat: suhu, cuaca, curah hujan, angin, kelembapan udara;
 - b. topografi (bentuk wilayah);
 - c. geologi dan kesesuaian tanah: potensi dan kesuburan tanah;
 - d. sumber daya air.
2. Politik, meliputi:
 - a. ideologi;
 - b. kepemimpinan negara.
3. Ekonomi, meliputi:
 - a. laju pertumbuhan inflasi;
 - b. laju pertumbuhan ekonomi;
 - c. pemerataan pendapatan;
 - d. tata niaga.
4. Sosial, meliputi:
 - a. demografi;
 - b. pengangguran;
 - c. urbanisasi;
 - d. masalah rasial;
 - e. kekurangan gizi;
 - f. kemelatan;
 - g. keterbelakangan dalam pendidikan.
5. Budaya/agama/adat/tradisi/estetika:
 - masalah kasta/golongan.
6. Pengembangan ilmu dan teknologi.
7. Keamanan.
8. Sekutu dan saingan usaha.

9. Hal-hal khusus:
- a. pencemaran lingkungan;
 - b. krisis energi;
 - c. krisis pangan;
 - d. hubungan antarnegara adikuasa.

Aspek sosial meliputi sebagai berikut.

1. Ideologi

Ideologi adalah suatu kompleks atau jalinan ide asasi tentang manusia dan dunia, yang dijadikan pedoman dan cita-cita hidup. Ideologi berarti ilmu pengetahuan tentang pandangan hidup (cita-cita) mengenai kenegaraan dan kemasyarakatan, cita-cita perjuangan yang ingin dicapai. Bagi Indonesia, ideologi yang dimaksud adalah Pancasila, bahwa "Pancasila adalah sumber dari segala gagasan kita mengenai wujud masyarakat yang dianggap baik, yang menjamin kesentosaan semua, yang mampu memberi kesejahteraan lahir dan batin bagi bangsa Indonesia." Pancasila merupakan ideologi sekaligus pandangan hidup bangsa Indonesia serta jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Dalam kaitannya dengan hidup kenegaraan, Pancasila dijadikan dasar negara yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4 sebagai berikut:

"..., maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang Berkedaulatan Rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Pemusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia."

Sebagai ideologi, Pancasila tidak hanya merupakan pengertian, tetapi juga merupakan asas dinamika. Pancasila mengandung potensi dinamika yang mampu menggerakkan bangsa Indonesia untuk berusaha mewujudkan cita-citanya yang terkandung dalam Pancasila. Sebagai cita-cita bangsa, Pancasila mengandung tujuan bangsa yang menumbuhkan tekad, motivasi, dan ikhtiar untuk mewujudkannya. Sebagai pandangan hidup, Pancasila merupakan jiwa, kepribadian, dan pemersatu bangsa yang harus dipahami, dihayati, dan diamalkan dalam segala segi kehidupan, baik oleh pemimpin-pemimpin

masyarakat maupun oleh anggota masyarakat biasa. Pancasila sebagai dasar negara merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di negara kita dan sekaligus perjanjian luhur rakyat Indonesia yang telah disetujui oleh wakil-wakil rakyat sehingga harus dijunjung tinggi. Hal ini telah dirumuskan secara formal dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Kesemuanya itu diarahkan pada satu sasaran ialah tujuan nasional bangsa Indonesia yang telah dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea ke-4:

"... membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka"

2. Pengembangan Budaya Birokrasi

Budaya birokrasi diartikan sebagai norma-norma yang memengaruhi sikap dan perilaku partisipasi dalam sebuah sistem birokrasi; sistem nilai dan norma-norma yang telah membentuk wajah birokrasi. Birokrasi Indonesia selain banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya lokal yang patrimonialistik, juga telah mengadopsi nilai-nilai birokrasi Barat. Masih banyak aparat birokrasi, terutama di daerah yang belum menguasai teknik-teknik administrasi modern, seperti analisis kebijakan publik, manajemen partisipatif, manajemen pelayanan publik, sistem anggaran berbasis nol, dan sebagainya, yang semua ini bertujuan menuju tataran yang lebih meritokratis.

Dengan kondisi tersebut, perkembangan birokrasi di Indonesia dipengaruhi oleh cara pandang bangsa Indonesia, terutama terhadap administrasi negara-negara maju. Untuk itu, Indonesia perlu banyak belajar kepada Cina yang telah berhasil menumpas kejahatan korupsi, perlu belajar kepada Vietnam, yang berhasil dalam pertanian, belajar kepada Malaysia yang menumpas terorisme sampai ke akar-akarnya, dan belajar pada hati nuraninya sendiri, yang berkata "tidak" untuk setiap nafsu melakukan penyimpangan administrasi. •••





PERBANDINGAN REGIONAL NEGARA-NEGARA ANGGOTA ASEAN¹

A. Sekilas tentang ASEAN

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) atau Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (PERBARA) merupakan sebuah organisasi geo-politik dan ekonomi dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara, yang didirikan di Bangkok, 8 Agustus 1967 melalui Deklarasi Bangkok oleh Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand. Organisasi ini bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan pengembangan kebudayaan negara-negara anggotanya, serta memajukan perdamaian di tingkat regionalnya. Negara-negara anggota ASEAN mengadakan rapat umum pada setiap bulan November.

Jumlah anggota ASEAN sekarang ini ada sepuluh negara, yaitu Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar.

1. Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia membentang dari Sabang sampai dengan Merauke. Kepala pemerintahannya adalah presiden. Di antara negara ASEAN, Indonesia memiliki wilayah yang paling luas. Penduduk

¹⁾ Bab ini disadur dari Ukasah Martadisastra dalam buku *Perbandingan Administrasi Negara ASEAN*. Penerbit CV Remadja Rosdakarya, Bandung, 1985, cet. ke-II, hlm. 108-123. Dan dari http://www.crayonpedia.org/mw/Kerja_sama_negara-negara_ASEAN_6.2 dan http://id.wikipedia.org/wiki/Perhimpunan_Bangsa-bangsa_Asia_Tenggara Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara dari Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas.

Indonesia terdiri atas berbagai suku dengan beragaman budaya. Sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani.

2. **Singapura**

Negara Singapura terletak di Semenanjung Malaka, letaknya sangat strategis, karena terletak pada jalur lalu lintas pelayaran internasional. Negara Singapura didirikan oleh Thomas Stamford Raffles pada tahun 1819. Kepala negara Singapura seorang presiden, sedangkan kepala pemerintahannya seorang perdana menteri. Mata pencaharian sebagian besar penduduk Singapura adalah berdagang.

3. **Malaysia**

Malaysia adalah negara kerajaan. Kepala negara seorang sultan yang bergelar Yang Dipertuan Agung, sedangkan kepala pemerintahan seorang perdana menteri. Malaysia merdeka dari penjajahan Inggris pada tahun 1957.

4. **Thailand**

Thailand adalah sebuah negara kerajaan. Kepala pemerintahan seorang perdana menteri dan kepala negara seorang raja. Thailand merupakan negara di Asia Tenggara yang tidak pernah dijajah bangsa Barat. Negara Thailand juga dikenal sebagai lumbung padi ASEAN karena hasil padinya melimpah.

5. **Filipina**

Filipina merupakan negara kepulauan. Filipina adalah sebuah negara republik. Kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang seorang presiden. Filipina merdeka dari penjajahan Amerika Serikat pada tahun 1946.

6. **Brunei Darussalam**

Negara Brunei terletak di Pulau Kalimantan bagian utara. Brunei Darussalam adalah negara kesultanan. Kepala negara dan kepala pemerintahan negara Brunei adalah sultan. Brunei merupakan negara anggota ASEAN yang keenam. Brunei merupakan bekas jajahan Inggris.

7. **Vietnam**

Vietnam merupakan negara anggota ASEAN yang ketujuh. Bentuk negara Vietnam adalah republik. Kepala negara Vietnam adalah presiden dan kepala pemerintahannya seorang perdana menteri. Vietnam merupakan bekas jajahan Prancis.

8. **Kamboja/Kampuchea**

Kamboja terletak di kawasan Indocina. Negara Kamboja berbatasan dengan Laos, Thailand, dan Vietnam. Kepala negara Kamboja adalah presiden dan kepala pemerintahan perdana menteri. Bertahun-tahun negara Kamboja mengalami perang saudara, hingga porak-poranda.

9. **Laos**

Negara Laos terletak di kawasan Indocina. Negara Laos berbatasan dengan Cina, Vietnam, Kamboja, dan Thailand. Kepala negaranya adalah presiden dan kepala pemerintahan perdana menteri. Laos merupakan negara di Asia Tenggara yang tidak mempunyai wilayah laut.

10. **Myanmar**

Negara Myanmar dahulu namanya Birma. Negara Myanmar terletak di Asia Tenggara berbatasan dengan Cina, Thailand, Laos, dan India. Kepala negara Myanmar adalah presiden dan kepala pemerintahan perdana menteri. Myanmar pernah menjadi produsen beras nomor satu di dunia.

B. Prinsip-prinsip Utama ASEAN

Prinsip-prinsip utama ASEAN adalah sebagai berikut:

1. menghormati kemerdekaan, kedaulatan, kesamaan, integritas wilayah nasional, dan identitas nasional setiap negara;
2. hak untuk setiap negara untuk memimpin kehadiran nasional bebas daripada campur tangan, subversif atau koersi pihak luar;
3. tidak mencampuri urusan dalam negeri sesama negara anggota;
4. penyelesaian perbedaan atau perdebatan dengan damai;
5. menolak penggunaan kekuatan yang mematikan;
6. kerja sama efektif antara anggota.

ASEAN didirikan oleh lima negara pemrakarsa, yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand di Bangkok melalui Deklarasi Bangkok. Menteri luar negeri penanda tangan Deklarasi Bangkok kala itu ialah Adam Malik (Indonesia), Narciso Ramos (Filipina), Tun Abdul Razak (Malaysia), S. Rajaratnam (Singapura), dan Thanat Khoman (Thailand).

Isi Deklarasi Bangkok adalah sebagai berikut:

1. mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan perkembangan kebudayaan di kawasan Asia Tenggara



2. meningkatkan perdamaian dan stabilitas regional;
3. meningkatkan kerja sama dan saling membantu untuk kepentingan bersama dalam bidang ekonomi, sosial, teknik, ilmu pengetahuan, dan administrasi;
4. memelihara kerja sama yang erat di tengah-tengah organisasi regional dan internasional yang ada;
5. meningkatkan kerja sama untuk memajukan pendidikan, latihan, dan penelitian di kawasan Asia Tenggara.

Brunei Darussalam menjadi anggota pertama ASEAN di luar lima negara pemrakarsa. Brunei Darussalam bergabung menjadi anggota ASEAN pada tanggal 7 Januari 1984 (tepat seminggu setelah memperingati hari kemerdekaannya). Sebelas tahun kemudian, ASEAN kembali menerima anggota baru, yaitu Vietnam yang menjadi anggota yang ketujuh pada tanggal 28 Juli 1995. Dua tahun kemudian, Laos dan Myanmar menyusul masuk menjadi anggota ASEAN, yaitu pada tanggal 23 Juli 1997. Walaupun Kamboja berencana untuk bergabung menjadi anggota ASEAN bersama dengan Myanmar dan Laos, rencana tersebut terpaksa ditunda karena adanya masalah politik dalam negeri Kamboja. Meskipun begitu, dua tahun kemudian Kamboja akhirnya bergabung menjadi anggota ASEAN, yaitu pada tanggal 16 Desember 1998.

Negara baru Timor Leste, yang merupakan koloni Portugis kemudian dianeksasi Indonesia, kini mendapatkan status pemerhati (*observer*) dalam ASEAN, setelah menuai protes dari berbagai negara ASEAN yang tidak mendukung masuknya Timor-Leste ke ASEAN, atas dasar rasa hormat kepada Indonesia. Awalnya, Myanmar menentang pemberian status *observer* kepada Timor-Leste karena dukungan Timor-Leste terhadap pejuang pro-demokrasi Myanmar Aung San Suu Kyi.

Semenjak restorasi kemerdekaan Timor-Leste pada Mei 2002, ASEAN telah banyak membantu Timor-Leste. Timor-Leste telah diundang untuk hadir dalam beberapa pertemuan ASEAN. Meskipun begitu, Timor-Leste masih tetap berstatus *observer*. Mantan Menlu Timor Leste yang sekarang menjadi Presiden, Ramos Horta, pernah menyatakan tidak berminat menjadi anggota ASEAN karena Timor-Leste dinilai bukan negara Asia (Tenggara), melainkan negara Pasifik atau Australia. Berbeda dengan rekannya, Xanana Gusmao, yang menyatakan bahwa akan lebih menguntungkan bagi Timor Leste apabila berafiliasi dengan ASEAN dibandingkan dengan apabila bergabung dengan *Pacific Islands Forum*.

Perkembangan terakhir mengindikasikan bahwa Timor-Leste sangat berminat untuk menjadi anggota ASEAN. Bahkan, pemerintah Timor-Leste

melalui Kementerian Luar Negerinya telah menargetkan bahwa Timor-Leste akan menjadi anggota ASEAN pada tahun 2012, hal ini sangat didukung oleh pemerintah Indonesia, juga negara-negara anggota ASEAN lainnya, seperti Filipina, Malaysia, Thailand, Singapura, dan lain-lain. Selain telah dibukanya Sekretariat Nasional ASEAN di Dili oleh Pemerintah Timor-Leste pada bulan Februari 2009 untuk mempersiapkan tahapan-tahapan menjadi keanggotaan ASEAN, Menlu Timor-Leste Zacarias da Costa juga telah mengajukan aplikasi keanggotaan ASEAN secara resmi kepada Menlu RI, Marty Natalegawa di Jakarta pada tanggal 4 Maret 2011.











Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ke-18 ASEAN di Jakarta Convention Center, Jakarta, Indonesia, Minggu, 8 Mei 2011, Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, mengemukakan bahwa para kepala pemerintahan/kepala negara ASEAN telah menugaskan para Menteri Luar Negerinya, dalam kapasitas sebagai Dewan Koordinasi ASEAN, untuk mempertimbangkan keinginan Timor Leste untuk menjadi anggota ASEAN dan kemudian memberikan rekomendasi kepada para pemimpin untuk diputuskan pada akhir tahun 2011.

Tabel 1
Perbandingan dengan blok/negara lainnya


Badan	Wilayah km ²	Populasi	PDB (PPP) juta \$AS	PDB (PPP) per kapita \$AS	Negara anggota
UE	3.977.487	456.285.839	11.064.752	24.249	25
ASEAN	4.400.000	553.900.000	2.172.000	4.044	10
CSN	17.715.335	366.669.975	2.635.349	7.187	12
NAFTA	21.588.638	430.495.039	12.889.900	29.942	3
AU	29.797.500	850.000.000	1.515.000	1.896	53
Negara besar					Pembagian politik
India	3.287.590	1.102.600.000	3.433.000	3.100	35
China	9.596.960	1.306.847.624	7.249.000	5.200	33
Amerika Serikat	9.631.418	296.900.571	11.190.000	39.100	50
Kanada	9.984.670	32.507.874	958.700	29.800	13
Rusia	17.075.200	143.782.338	1.282.000	8.900	89

Tabel2
Status ekonomi

Tabel PDB berdasarkan PPP, dikeluarkan oleh IMF pada September 2004.

Negara	PDB (PPP) juta dolar inter.	PDB (PPP) per kapita dolar inter.
 Indonesia	820.543	3.661 (6)
 Thailand	514.236	7.851 (4)
 Filipina	391.849	4.652 (5)
 Malaysia	271.167	10.449 (3)
 Vietnam	222.345	2.685 (7)
 Singapura	111.507	25.384 (1)
 Myanmar	81.283	1.466 (10)
 Kamboja	25.648	1.775 (9)
 Laos	11.832	1.972 (8)
 Brunei	5.658	15.171 (2)

Tabel3
Daftar Statistik ASEAN

Negara	Kepala Negara	Kepala Pemerintahan	Bahasa	Mayoritas Agama	Mata Uang	Jajahan
 Brunei	Sultan		Bahasa Melayu	Islam	Dolar Brunei	Malaysia
 Filipina	Presiden		Bahasa Filipino	Katolik	Peso Filipina	Spanyol
 Indonesia	Presiden		Bahasa Indonesia	Islam	Rupiah	Belanda
 Kamboja	Raja	Perdana Menteri	Bahasa Khmer	Budha	Riel	Perancis
 Laos	Presiden	Perdana Menteri	Bahasa Lao	Budha	Kip	Perancis
 Malaysia	Yang di-Pertuan Agong	Perdana Menteri	Bahasa Melayu	Islam	Ringgit	Inggris
 Myanmar	Presiden		Bahasa Burma	Budha	Kyat	Inggris
 Singapura	Presiden	Perdana Menteri	Bahasa Inggris	Budha	Dolar Singapura	Malaysia
 Thailand	Raja	Perdana Menteri	Bahasa Thai	Budha	Bhat	Tidak pernah dijajah
 Vietnam	Presiden	Perdana Menteri	Bahasa Vietnam	Budha	Dong	Perancis

C. Nama ASEAN dalam Bahasa-bahasa Asia Tenggara

1. Bahasa Indonesia: Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (digunakan di Indonesia)
2. Bahasa Jawa: Paguyuban Bangsa-bangsa Asia Kidul-Wétan (digunakan di Indonesia)
3. Bahasa Melayu: Persatuan Negara-negara Asia Tenggara (digunakan di Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Brunei Darussalam)
4. Bahasa Tionghoa: 东南亚国家的协会 / 東南亞國家聯盟 (digunakan di Singapura, Vietnam dan Malaysia)
5. Bahasa Inggris: Association of Southeast Asian Nations (digunakan di Indonesia, Singapura, dan Filipina)
6. Bahasa Thai: สมาคมแห่งชาติเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ / อาเซียน (digunakan di Thailand)
7. Bahasa Vietnam: Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (digunakan di Vietnam)
8. Bahasa Tagalog: Kapisanan ng mga Bansa sa Timog-Silangang Asya (digunakan di Filipina)
9. Bahasa Laos: ສະມາຄົມປະຊາຊາດແຫ່ງ ອາຊີ ຕະເວັນອອກສຽງໃຕ້ (digunakan di Laos)
10. Bahasa Burma/Myanmar: (digunakan di Myanmar)
11. Bahasa Khmer: (digunakan di Kamboja)
12. Bahasa Tamil: (digunakan di Singapura dan Malaysia)
13. Bahasa Tetun: Asosiasun ba Nasaun Sudeste Aziátiku (digunakan di Timor Leste)
14. Bahasa Portugis: Associação das Nações do Sudeste Asiático (digunakan di Timor Leste)

D. Kerja Sama ASEAN dengan India dan Sengketa Laut Cina Selatan

India menjadi mitra wicara penuh ASEAN pada KTT ke-5 ASEAN di Bangkok, Thailand tanggal 14-15 Desember 1995 setelah menjadi Mitra wicara sektoral sejak 1992, Pada KTT ke-1 ASEAN-India di Phnom Penh, Kamboja tanggal 5 November 2002, para pemimpin ASEAN dan India menegaskan komitmen untuk meningkatkan kerja sama dalam bidang perdagangan dan investasi, pengembangan sumber daya manusia, ilmu



pengetahuan dan teknologi, teknologi informasi dan *people to people contacts*. Komitmen ASEAN dan India tersebut dikukuhkan melalui penandatanganan ASEAN-India *Partnership for Peace, Progress and Shared Prosperity and Plan of Action* pada KTT ke-3 ASEAN-India di Vientiane, Laos tanggal 30 November 2004. Hubungan kerja sama Indonesia-India di bidang ekonomi dan perdagangan mulai timbul seiring dengan adanya upaya ke arah kerja sama antara ASEAN dan Asosiasi Kerja Sama Regional Asia Selatan (SAARC) untuk menuju kerja sama yang lebih luas di kawasan Asia. Secara lebih konkret lagi, hubungan dan kerja sama yang lebih dekat telah terwujud dalam hubungan kemitraan antara ASEAN dan India melalui format pertemuan tingkat tinggi ASEAN+1 (India), yang keduanya diadakan di Bali pada bulan Oktober 2003 lalu.

Beberapa negara telah bersaing membuat klaim teritorial atas Laut Cina Selatan. Perselisihan tersebut dianggap sebagai titik konflik Asia yang paling berpotensi bahaya. Perselisihan yang telah timbul.

1. Indonesia, RRC, dan Taiwan atas daerah perairan di timur laut Kepulauan Natuna.
2. Filipina, RRC, dan Taiwan atas ladang gas Malampaya dan Camago.
3. Filipina, RRC, dan Taiwan atas Scarborough Shoal.
4. Vietnam, RRC, dan Taiwan perairan di sebelah barat Kepulauan Spratly. Kesemua atau beberapa dari pulau di daerah tersebut juga tengah diperebutkan Vietnam, RRC, Taiwan, Brunei, Malaysia, dan Filipina.
5. Kepulauan Paracel dipersengketakan antara RRC dan Vietnam.
6. Malaysia, Kamboja, Thailand, dan Vietnam atas daerah di Teluk Thailand.
7. Singapura dan Malaysia di sepanjang Selat Johor dan Selat Singapura.

ASEAN telah mengeluarkan deklarasi tentang masalah ini, menyerukan semua negara untuk menangani masalah tersebut tanpa menggunakan kekerasan.

E. Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN

1. Hasil KTT Resmi Negara-negara Anggota ASEAN

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN adalah pertemuan puncak antara pemimpin-pemimpin negara anggota ASEAN yang diselenggarakan setiap tahunnya sejak KTT ke-7 tahun 2001. Semenjak

dibentuknya ASEAN, telah berlangsung 14 kali KTT resmi, 4 KTT tidak resmi, dan 1 KTT Luar Biasa.

1. KTT ke-1: Deklarasi Kerukunan ASEAN; Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (TAC); serta Persetujuan Pembentukan Sekretariat ASEAN.
2. KTT ke-2: Pencetusan Bali Concord I.
3. KTT ke-3:
 - a. Mengesahkan kembali prinsip-prinsip dasar ASEAN.
 - b. Solidaritas kerja sama ASEAN dalam segala bidang.
 - c. Melibatkan masyarakat di negara-negara anggota ASEAN dengan memperbesar peranan swasta dalam kerja sama ASEAN.
 - d. Usaha bersama dalam menjaga keamanan stabilitas dan pertumbuhan kawasan ASEAN.
4. KTT ke-4:
 - a. ASEAN dibentuk Dewan ASEAN Free Trade Area (AFTA) untuk mengawasi, melaksanakan koordinasi.
 - b. Memberikan penilaian terhadap pelaksanaan Skema Tarif Preferensi Efektif Bersama (*Common Effective Preferential Tariff/CEPT*) menuju Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN.
5. KTT ke-5: Membicarakan upaya memasukkan Kamboja, Laos, Vietnam menjadi anggota serta memperkuat identitas ASEAN.
6. KTT ke-6: Pemimpin ASEAN menetapkan *Statement of Bold Measures*, yang juga berisikan komitmen mereka terhadap AFTA dan kesepakatan untuk mempercepat pemberlakuan AFTA dari tahun 2003 menjadi tahun 2002 bagi enam negara penandatanganan skema CEPT, yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand.
7. KTT ke-7:
 - a. Mengeluarkan deklarasi HIV/AIDS.
 - b. Mengeluarkan deklarasi terorisme karena menyangkut serangan terorisme pada gedung WTC di Amerika.
8. KTT ke-8:
 - a. Pengeluaran deklarasi terorisme, yaitu cara-cara pencegahan
 - b. Pengesahan ASEAN *Tourism Agreement*.
9. KTT ke-9: Pencetusan Bali Concord II, yang berisi tiga konsep komunitas ASEAN, yaitu Komunitas Keamanan ASEAN (ASC),

Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC), dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN (ASSC).

10. KTT ke-10: Program Aksi Vientiane (Vientiane Action Program) yang diluluskan dalam konferensi tersebut menekankan perlunya mempersempit kesenjangan perkembangan antara 10 negara anggota ASEAN, memperluas hubungan kerja sama dengan para mitra untuk membangun sebuah masyarakat ASEAN yang terbuka terhadap dunia luar dan penuh vitalitas pada tahun 2020.
11. KTT ke-11: Perjanjian perdagangan jasa demi kerja sama ekonomi yang komprehensif dengan Korea Selatan, *memorandum of understanding* (MoU) pendirian ASEAN-Korea Center, dan dokumen hasil KTT Asia Timur yang diberi label Deklarasi Singapura atas Perubahan Iklim, Energi, dan Lingkungan Hidup.
12. KTT ke-12: Membahas masalah-masalah mengenai keamanan kawasan, perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), keamanan energi Asia Tenggara, pencegahan dan pengendalian penyakit AIDS serta masalah nuklir Semenanjung Korea.
13. KTT ke-13: Penandatanganan beberapa kesepakatan, antara lain seperti perjanjian perdagangan dalam kerangka kerja sama ekonomi dan penandatanganan kerja sama ASEAN dengan Korea Center, menyepakati ASEAN Center.
14. KTT ke-14: Penandatanganan persetujuan pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN-Australia-Selandia Baru

2. Hasil dari KTT Tidak Resmi ASEAN

- a. KTT Tidak Resmi ke-1: Kesepakatan untuk menerima Kamboja, Laos, dan Myanmar sebagai anggota penuh ASEAN secara bersamaan.
- b. KTT Tidak Resmi ke-2: Sepakat untuk mencanangkan Visi ASEAN 2020 yang mencakup seluruh aspek yang ingin dicapai bangsa-bangsa Asia Tenggara dalam memasuki abad 21, baik bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya.
- c. KTT Tidak Resmi ke-3: Kesepakatan untuk mengembangkan kerja sama di bidang pembangunan ekonomi, sosial, politik, dan keamanan serta melanjutkan reformasi struktural guna meningkatkan kerja sama untuk pertumbuhan ekonomi di kawasan.
- d. KTT Tidak Resmi ke-4: Sepakat untuk pembangunan proyek jalur kereta api yang menghubungkan Singapura hingga Cina bahkan Eropa guna meningkatkan arus wisatawan.

- e. KTT Luar Biasa (Jakarta 6 Januari 2005): Pembahasan bagaimana penanggulangan dan solusi menghadapi Gempa atau Tsunami.

3. Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN

Negara tuan rumah terdiri atas:

- a. Indonesia, pada tanggal 23-24 Februari 1976 dan pada tanggal 24-25 Agustus 1977 di Bali;
- b. Malaysia, Kuala Lumpur pada tanggal 14-15 Desember 1987;
- c. Filipina, Manila pada tanggal 27-29 Januari 1992;
- d. Singapura pada tanggal 14-15 Desember 1995;
- e. Thailand, Bangkok pada tanggal 15-16 Desember 1998;
- f. Vietnam, Hanoi 5-6 November 2001;
- g. Brunei, Bandar Seri Begawan 4-5 November 2002;
- h. Kamboja, Phnom Penh 7-8 Oktober 2003;
- i. Indonesia, Bali 29-30 November 2004;
- j. Laos, Vientiane 12-14 Desember 2005;
- k. Malaysia, Kuala Lumpur 11-14 Januari 2007;
- l. Filipina, Cebu 18-22 November 2007;
- m. Singapura 27 Februari - 1 Maret 2009;
- n. Thailand, Cha Am, Hua Hin 23 Oktober 2009;
- o. Thailand, Cha Am, Hua Hin 8-9 April 2010;
- p. Vietnam, Hanoi 28-30 Oktober 2010;
- q. Vietnam Hanoi 4-8 Mei 2011;
- r. Indonesia, di Jakarta ditunda dari tanggal sebelumnya 10-14 Desember 2006 akibat Badai Seniang. Menjadi tuan rumah setelah Myanmar mundur karena ditekan AS dan UE. Ditunda dari tanggal sebelumnya 12-17 Desember 2008 akibat krisis politik Thailand 2008. Pertemuan pada Maret kemudian dibatalkan akibat aksi unjuk rasa di lokasi pertemuan. Konferensi Tingkat Tinggi Tak Resmi ASEAN Tanggal Negara Tuan rumah 1-30 November 1996. Indonesia, di Jakarta 14-16 Desember 1997;
- s. Malaysia, Kuala Lumpur 27-28 November 1999;
- t. Filipina, Manila 22-25 November 2000;
- u. Konferensi Tingkat Tinggi Luar Biasa ASEAN Tanggal 16 Januari 2005 Negara Tuan rumah, Indonesia di Jakarta.

Ketika persetujuan AFTA ditandatangani resmi, ASEAN memiliki enam anggota, yaitu Brunei, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura,



dan Thailand. Vietnam bergabung pada 1995, Laos dan Myanmar pada 1997, dan Kamboja pada 1999. AFTA sekarang terdiri atas sepuluh negara ASEAN. Keempat pendatang baru tersebut dibutuhkan untuk menandatangani persetujuan AFTA untuk bergabung ke dalam ASEAN, tetapi diberi kelonggaran waktu untuk memenuhi kewajiban penurunan tarif AFTA.

Tujuan yang hendak dicapai adalah:

- meningkatkan daya saing ASEAN sebagai basis produksi dalam pasar dunia melalui penghapusan bea dan halangan non-bea dalam ASEAN;
- menarik investasi asing langsung ke ASEAN.

Mekanisme utama untuk mencapai tujuan di atas adalah adanya *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Anggota ASEAN memiliki pilihan untuk mengadakan pengecualian produk dalam CEPT dalam tiga kasus:

- pengecualian sementara;
- produk pertanian sensitif;
- pengecualian umum (Sekretariat ASEAN, 2004).

4. Kerja Sama ASEAN Plus Tiga

ASEAN Plus Three (APT) atau kerja sama ASEAN Plus Three (APT) adalah kerja sama bidang keuangan yang terdiri atas 10 anggota ASEAN plus China, Jepang, dan Republik Korea. Sejak tahun 1997, pada saat kawasan Asia sedang dilanda krisis ekonomi. Dalam periode sepuluh tahun pertama 1997-2007 mekanisme dan pelaksanaan kerja sama APT didasarkan pada *Joint Statement on East Asia Cooperation*. KTT APT pertama berlangsung pada Desember 1997 di Kuala Lumpur.

F. Gambaran Umum Negara-negara Anggota ASEAN

1. Filipina

Filipina adalah sebuah negara republik di Asia Tenggara, sebelah utara Indonesia dan Malaysia. Filipina merupakan sebuah negara kepulauan. Negara ini terdiri atas 7.107 pulau.

Filipina terdiri atas 7.107 pulau dengan luas total daratan diperkirakan 300.000 km². Negara ini terletak antara 116° 40' dan 126° 34' T. longitude, dan

4° 40' dan 21° 10' LU. latitude. Di timur berbatasan dengan Laut Filipina, di barat dengan Laut China Selatan, dan di selatan dengan Laut Sulawesi. Pulau Borneo terletak beberapa ratus kilometer di barat daya dan Taiwan di utara. Maluku dan Sulawesi di selatan, dan di timur adalah Palau.

Kepulauan ini dibagi menjadi tiga kelompok utama: Luzon (Region I sampai V + NCR & CAR), Visayas (VI sampai VIII), dan Mindanao (IX sampai XIII + ARMM). Pelabuhan sibuk Manila, di Luzon, adalah ibu kota negara dan kota terbesar-kedua setelah kota Quezon.

Filipina berada di urutan ke-12 di dunia dalam jumlah penduduk dengan jumlah 86.241.697 jiwa pada 2005. Sekitar dua pertiga penduduk tinggal di Pulau Luzon dan Manila, ibu kotanya, berada di urutan ke-11 dalam jumlah penduduk area metropolitan. Orang-orang Filipina, dikenal dengan nama Filipino, yang berasal dari orang aborigin Taiwan dan bercampur dengan orang-orang Tiongkok Selatan, Polinesia, dan Spanyol/Amerika. Orang Filipina terbagi dalam 12 kelompok etnolingustik dengan yang terbesar adalah Tagalog, Cebuano, dan Ilocano. Penduduk asli Filipina ialah suku Aeta, tetapi sudah terpinggirkan dan populasinya tinggal 30 ribu jiwa.

Tiga kelompok minoritas terbesar asing adalah orang Tionghoa, Amerika, dan Asia Selatan. Sisanya adalah orang-orang Eropa, Arab, Indonesia, Korea, dan Jepang. Orang-orang Mestizo adalah minoritas sebesar 1-2% yang berpengaruh. Dalam penelitian dari Universitas Stanford, ditemukan bahwa 3,6% populasi memiliki turunan dari bangsa Eropa. Sebesar 95,9% penduduk Filipina bisa membaca, salah satu yang tertinggi di Asia, dan setara untuk pria ataupun wanita. Angka harapan hidup penduduknya adalah 69,29 tahun; 72,28 untuk wanita dan 66,44 untuk pria. Pertumbuhan penduduk per tahunnya sebesar 1,92% dan sekarang Filipina sedang mengalami masalah kepadatan penduduk karena angka kelahirannya tinggi. Menurut perkiraan sensus 2005, Filipina mempunyai kira-kira 85 juta penduduk.

Kota-kota terbesar di Filipina adalah sebagaimana pada tabel berikut.

Tabel 4

Urutan Kota Besar di Filipina

Urutan	Kota
1.	Metro Manila
2.	Metro Cebu
3.	Kota Davao
4.	Kota Zamboanga
5.	Kota Antipolo

6.	Kota Cagayan de Oro
7.	Kota Bacolod
8.	Kota General Santos
9.	Kota Iloilo
10.	Kota Iligan

Pada 1998 ekonomi Filipina, sebuah campuran dari pertanian, industri ringan, dan jasa pendukung; mengalami kemunduran sebagai akibat dari krisis finansial Asia dan cuaca yang buruk. Pertumbuhan jatuh ke 0,6% pada 1998 dari 5% pada 1997, tetapi kembali ke sekitar 3% pada 1999, dan 4% pada 2000. Pemerintah telah menjanjikan untuk terus mereformasi ekonominya untuk membantu Filipina sebanding dengan perkembangan negara industri Asia Timur. Utang besar ("public debt" sekitar 77% dari PDB), menghambat perbaikan situasi ekonomi. Alokasi dana untuk utang lebih tinggi daripada untuk Departemen Pendidikan dan militer digabungkan.

Strategi yang dilakukan termasuk peningkatan infrastruktur, merombak sistem pajak untuk menambah pendapatan pemerintah, juga deregulasi dan penswastaan ekonomi, dan meningkatkan integrasi perdagangan di wilayah sekitar. Prospek masa depan sangat bergantung pada performa ekonomi dari dua partner dagang utama, Amerika Serikat dan Jepang, dan administrasi yang lebih tepercaya dan kebijakan pemerintah yang konsisten.

❑ Pembagian Administratif di Filipina

Filipina terdiri atas satuan pemerintah lokal (SPL) dengan provinsi sebagai satuan utama. Filipina dibagi 3 grup pulau, yaitu Luzon, Visayas, dan Mindanao. Kemudian dibagi menjadi 17 Region, 80 Provinsi, 120 Kota, 1.511 Munisipalitas, dan 42.008 distrik. Seluruh provinsi dikelompokkan menjadi 17 wilayah ('region') untuk kemudahan administratif. Kebanyakan kantor pemerintah memiliki kantor regional untuk melayani provinsi-provinsi di dalamnya. Wilayah ini tidak memiliki pemerintahan lokal yang terpisah, kecuali Mindanao Muslim dan Wilayah Administratif Cordillera, yang memiliki otonomi sendiri. Sebagaimana pada tabel berikut.

Tabel 5
Provinsi dan Wilayah di Filipina

Daerah	Wilayah	Pusat
Wilayah Ilocos	Wilayah I	San Fernando, La Union
Lembah Cagayan	Wilayah II	Tuguegarao, Cagayan

Luzon Tengah	Wilayah III	San Fernando, Pampanga
CALABARZON	Wilayah IV-A	Calamba, Laguna
MIMAROPA	Wilayah IV-B	Calapan, Oriental Mindoro
Wilayah Bicol	Wilayah V	Legazpi, Albay
Visayas Barat	Wilayah VI	Iloilo City
Visayas Tengah	Wilayah VII	Cebu City
Visayas Timur	Wilayah VIII	Tacloban
Zamboanga Peninsula	Wilayah IX	Pagadian, Zamboanga del Sur
Mindanao Utara	Wilayah X	Cagayan de Oro
Wilayah Davao	Wilayah XI	Davao City
SOCCSKSARGEN	Wilayah XII	Koronadal, Cotabato Selatan
Caraga	Wilayah XIII	Butuan
Wilayah Otonomi di Mindanao Muslim	ARMM	Cotabato City
Wilayah Administratif Cordillera	CAR	Baguio
National Capital Region	NCR	Manila

2. Indonesia

Negara Republik Indonesia adalah salah satu negara yang berada di Asia Tenggara, yang dilintasi garis khatulistiwa dan berada di antara Benua Asia dan Australia serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri atas 17.508 pulau. Oleh karena itu disebut juga sebagai Nusantara (Kepulauan Antara). Dengan populasi sebesar 222 juta jiwa pada tahun 2006, Indonesia adalah negara berpenduduk terbesar keempat di dunia dan negara yang berpenduduk muslim terbesar di dunia, meskipun secara resmi bukan negara Islam. Bentuk pemerintahan Indonesia adalah republik, dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden yang dipilih langsung. Ibu kota negara ialah Jakarta. Indonesia berbatasan dengan Malaysia di Pulau Kalimantan, dengan Papua Nugini di Pulau Papua dan dengan Timor Leste di Pulau Timor. Negara tetangga lainnya adalah Singapura, Filipina, Australia, dan wilayah persatuan Kepulauan Andaman dan Nikobar di India.



Indonesia adalah negara kepulauan di Asia Tenggara yang memiliki 17.504 pulau besar dan kecil, sekitar 6.000 di antaranya tidak berpenghuni, yang menyebar disekitar khatulistiwa, yang memberikan cuaca tropis. Posisi Indonesia terletak pada koordinat 6°LU - 11°08'LS dan dari 95°BB - 141°45'BT serta terletak di antara dua benua, yaitu benua Asia dan benua Australia/Oseania.

Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil di antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Luas daratan Indonesia adalah 1.922.570 km² dan luas perairannya 3.257.483 km². Pulau terpadat penduduknya adalah Pulau Jawa, tempat setengah populasi Indonesia bermukim. Indonesia terdiri atas 5 pulau besar, yaitu: Jawa dengan luas 132.107 km², Sumatra dengan luas 473.606 km², Kalimantan dengan luas 539.460 km², Sulawesi dengan luas 189.216 km², dan Papua dengan luas 421.981 km². Batas wilayah Indonesia diukur dari kepulauan dengan menggunakan teritorial laut: 12 mil laut serta zona ekonomi eksklusif: 200 mil laut, searah penjuruan angin, yaitu:

Utara : Negara Malaysia dengan perbatasan sepanjang 1.782 km, Singapura, Filipina, dan Laut Cina Selatan

Selatan : Negara Australia, Timor Leste, dan Samudra Indonesia

Barat : Samudra Indonesia

Timur : Negara Papua Nugini dengan perbatasan sepanjang 820 km, Timor Leste, dan Samudra Pasifik

Kebanyakan penduduk Indonesia bertutur dalam bahasa daerah sebagai bahasa ibu, namun bahasa resmi negara, yaitu bahasa Indonesia, diajarkan di seluruh sekolah-sekolah di negara ini dan dikuasai oleh hampir seluruh penduduk Indonesia.

Indonesia terdiri atas berbagai suku, bahasa, dan agama yang berbeda. Suku Jawa adalah grup etnis terbesar dan secara politis paling dominan. Semboyan nasional Indonesia, *Bhinneka tunggal ika* (Berbeda-beda, tetapi tetap satu), berarti keberagaman yang membentuk negara. Selain memiliki populasi padat dan wilayah yang luas, Indonesia memiliki wilayah alam yang mendukung tingkat keanekaragaman hayati terbesar kedua di dunia.

Peta Kepulauan Indonesia



Indonesia saat ini terdiri atas 33 provinsi, lima di antaranya memiliki status yang berbeda. Provinsi dibagi menjadi 399 kabupaten dan 98 kota yang dibagi lagi menjadi kecamatan dan lagi menjadi kelurahan, desa, gampong, kampung, nagari, pekon, atau istilah lain yang diakomodasi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tiap provinsi memiliki DPRD Provinsi dan gubernur; sementara kabupaten memiliki DPRD Kabupaten dan bupati; kota memiliki DPRD kota dan walikota yang kesemuanya dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu dan Pilkada.

Provinsi-provinsi di Indonesia adalah:

1. Aceh
2. Sumatra Utara
3. Sumatra Barat
4. Riau
5. Kepulauan Riau
6. Kepulauan Bangka Belitung
7. Jambi
8. Sumatra Selatan
9. Bengkulu
10. Lampung
11. Banten
12. DKI Jakarta
13. Jawa Barat
14. Jawa Tengah

15. DI Yogyakarta
16. Jawa Timur
17. Bali
18. Nusa Tenggara Barat
19. Nusa Tenggara Timur
20. Kalimantan Barat
21. Kalimantan Tengah
22. Kalimantan Timur
23. Kalimantan Selatan
24. Sulawesi Utara
25. Maluku Utara
26. Sulawesi Tengah
27. Gorontalo
28. Sulawesi Barat
29. Sulawesi Selatan
30. Sulawesi Tenggara
31. Maluku
32. Papua Barat
33. Papua

Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua Barat, dan Papua memiliki hak istimewa legislatur yang lebih besar dan tingkat otonomi yang lebih tinggi dibandingkan provinsi lainnya. Contohnya, Aceh berhak membentuk sistem legal sendiri; pada tahun 2003, Aceh mulai menetapkan hukum syariah. Yogyakarta mendapatkan status daerah istimewa sebagai pengakuan terhadap peran penting Yogyakarta dalam mendukung Indonesia selama revolusi. Provinsi Papua, sebelumnya disebut Irian Jaya, mendapat status otonomi khusus tahun 2001. DKI Jakarta, adalah daerah khusus ibu kota negara. Timor Portugis digabungkan ke dalam wilayah Indonesia dan menjadi Provinsi Timor Timur pada 1979-1999, kemudian memisahkan diri melalui referendum menjadi Negara Timor Leste.

Provinsi di Indonesia dan ibu kotanya

Sumatra

- Aceh - Banda Aceh
- Sumatra Utara - Medan
- Sumatra Barat - Padang
- Riau - Pekanbaru

- Kepulauan Riau - Tanjung Pinang
- Jambi - Jambi
- Sumatra Selatan - Palembang
- Kepulauan Bangka Belitung - Pangkal Pinang
- Bengkulu - Bengkulu
- Lampung - Bandar Lampung

Jawa

- Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta
- Banten - Serang
- Jawa Barat - Bandung
- Jawa Tengah - Semarang
- Daerah Istimewa Yogyakarta - Yogyakarta
- Jawa Timur - Surabaya

Kepulauan Sunda Kecil

- Bali - Denpasar
- Nusa Tenggara Barat - Mataram
- Nusa Tenggara Timur - Kupang

Kalimantan

- Kalimantan Barat - Pontianak
- Kalimantan Tengah - Palangka Raya
- Kalimantan Selatan - Banjarmasin
- Kalimantan Timur - Samarinda

Sulawesi

- Sulawesi Utara - Manado
- Gorontalo - Gorontalo
- Sulawesi Tengah - Palu
- Sulawesi Barat - Mamuju
- Sulawesi Selatan - Makassar
- Sulawesi Tenggara - Kendari

Kepulauan Maluku

- Maluku - Ambon
- Maluku Utara - Sofifi

Papua bagian barat

- Papua Barat - Manokwari
- Papua - Jayapura

3. Malaysia

Malaysia adalah sebuah negara federasi yang terdiri atas tiga belas negara bagian dan tiga wilayah persekutuan di Asia Tenggara dengan luas 329.847 km². Ibu kotanya adalah Kuala Lumpur, sedangkan Putrajaya menjadi pusat pemerintahan persekutuan. Jumlah penduduk negara ini melebihi 27 juta jiwa. Negara ini dipisahkan ke dalam dua kawasan — Malaysia Barat dan Malaysia Timur— oleh Kepulauan Natuna, wilayah Indonesia di Laut Cina Selatan. Malaysia berbatasan dengan Thailand, Indonesia, Singapura, Brunei, dan Filipina. Negara ini terletak di dekat khatulistiwa dan beriklim tropika. Kepala negara Malaysia adalah Yang di-Pertuan Agung dan pemerintahannya dikepalai oleh seorang Perdana Menteri. Model pemerintahan Malaysia mirip dengan sistem parlementer Westminster.

Malaysia adalah negara berpenduduk terbanyak ke-43 dan negara dengan daratan terluas ke-66 di dunia, dengan jumlah penduduk kira-kira 27 juta dan luas wilayah melebihi 320.000 km².

Penduduk Malaysia terdiri atas berbagai kelompok suku, dengan Suku Melayu sejumlah 50,4% menjadi ras terbesar dan bumiputra/suku asli (aborigin) di Sabah dan Sarawak sejumlah 11% keseluruhan penduduk.

Suku Melayu menjadi bagian terbesar dari populasi Malaysia. Terdapat pula komunitas Tionghoa-Malaysia dan India-Malaysia yang cukup besar. Bahasa Melayu dan Islam masing-masing menjadi bahasa dan agama resmi negara.

Malaysia adalah anggota perintis ASEAN dan turut serta di berbagai organisasi internasional, seperti PBB. Sebagai bekas jajahan Inggris, Malaysia juga menjadi anggota negara-negara Persemakmuran. Malaysia juga menjadi anggota D-8.

❑ Pembagian Administratif

Secara administratif, Malaysia memiliki 13 negara bagian (11 di Malaysia Barat dan 2 di Malaysia Timur) dan 3 wilayah persekutuan (semua tiga wilayah persekutuan digabungkan menjadi satu dalam bendera Malaysia) yang dilambangkan sebagai empat belas jalur dan sudut bintang di bendera Malaysia yang dinamakan “Jalur Gemilang”:

Malaysia Barat (Semenanjung)

1. Johor Darul Takzim
2. Kedah Darul Aman

3. Kelantan Darul Naim
4. Melaka Bandaraya Bersejarah
5. Negeri Sembilan Darul Khusus
6. Pahang Darul Makmur
7. Perak Darul Ridzuan
8. Perlis Indera Kayangan
9. Pulau Pinang Pulau Mutiara
10. Selangor Darul Ehsan
11. Terengganu Darul Iman
12. Wilayah Persekutuan
 1. Kuala Lumpur
 2. Putrajaya

Malaysia Timur

1. Sabah Negeri di Bawah Bayu
2. Sarawak Bumi Kenyalang
3. Wilayah Persekutuan: Labuan

Kota-kota Besar

- | | |
|-----------------|----------------|
| 1. Kuala Lumpur | 4. Subang Jaya |
| 2. Johor Bahru | 5. Alor Setar |
| 3. Shah Alam | |

Peta Semenanjung Malaysia dan Malaysia Timur



Malaysia terdiri atas dua kawasan utama yang terpisah oleh Laut Cina Selatan. Keduanya memiliki bentuk muka bumi yang hampir sama, yaitu dari pinggir laut yang landai hingga hutan lebat dan bukit tinggi. Puncak

tertinggi di Malaysia (dan di Kalimantan), yaitu Gunung Kinabalu setinggi 4.095,2 meter di Sabah. Iklim lokal adalah khatulistiwa dan dicirikan oleh angin muson barat daya (April hingga Oktober) dan timur laut (Oktober hingga Februari).

Tanjung Piai, terletak di selatan negara bagian Johor, adalah tanjung paling selatan benua Asia. Selat Malaka, terletak di antara Sumatra dan Semenanjung Malaysia, jalur pelayaran terpenting di dunia. Kuala Lumpur adalah ibu kota resmi dan kota terbesar di Malaysia. Putrajaya di pihak lain, dipandang sebagai ibu kota administratif pemerintahan persekutuan Malaysia. Meskipun banyak cabang eksekutif dan yudikatif pemerintahan persekutuan telah pindah ke sana (untuk menghindari kemacetan yang tumbuh di Kuala Lumpur), tetapi Kuala Lumpur masih dipandang sebagai ibu kota legislatif Malaysia karena di sanalah beradanya kompleks gedung Parlemen Malaysia. Kuala Lumpur juga merupakan pusat perdagangan dan keuangan Malaysia. Kota utama lain termasuk Ipoh, George Town, Johor Bahru, Kuching, Kota Kinabalu, Miri, Alor Star, Kota Melaka, dan Petaling Jaya.

Malaysia adalah masyarakat multiagama dan Islam adalah agama resminya. Menurut gambaran Sensus Penduduk dan Perumahan 2000, hampir 60,4% penduduk memeluk agama Islam; 19,2% Buddha; 9,1% Kristen; 6,3% Hindu; dan 2,6% Tionghoa tradisional. Sisanya dianggap memeluk agama lain, misalnya animisme, agama rakyat, Sikh, dan keyakinan lain; sedangkan 1,1% dilaporkan tidak beragama atau tidak memberikan informasi.

Semua orang Melayu dipandang muslim (100%) seperti yang didefinisi pada Pasal 160 Konstitusi Malaysia. Statistik tambahan dari Sensus 2000 yang menunjukkan bahwa Tionghoa-Malaysia sebagian besar memeluk agama Buddha (75,9%), dengan sejumlah signifikan mengikuti ajaran Tao (10,6%) dan Kristen (9,6%). Sebagian besar orang India-Malaysia mengikuti Hindu (84,5%), dengan sejumlah kecil mengikuti Kristen (7,7%) dan Muslim (3,8%). Kristen adalah agama dominan bagi komunitas non-Melayu bumiputra (50,1%) dengan tambahan 36,3% diketahui sebagai Muslim dan 7,3% digolongkan secara resmi sebagai pengikut agama rakyat.

Tokoh utama di Malaysia

1. Tunku Abdul Rahman
2. Dato' Onn Jaafar
3. Tunku Abdul Rahman
4. Tun Abdul Razak

5. Tun Hussein Onn
6. Tun Mahathir bin Mohamad
7. Tun Abdullah bin Haji Ahmad Badawi

Organisasi

1. EAEC sebelumnya EAEG
2. EAF
3. ASEAN
4. OKI
5. Negara-negara Persemakmuran
6. Perserikatan Bangsa-Bangsa
7. Kerja sama Selatan-Selatan
8. GNB

Tabel 6
Negara Malaysia

Kota utama	Kuala Lumpur
Hari Kebangsaan	31 Agustus 1957
Semboyan	Bersekutu Bertambah Mutu
Benua	Asia, Asia Tenggara
Koordinat Geografi	2 30 U, 112 30 T
Hujan tahunan	2000 ~ 2500 mm
Iklim	Tropis dengan suhu 24-35° Celsius
Bunga resmi	Bunga raya
Binatang resmi	Harimau
Puncak tertinggi	Gunung Kinabalu, Pegunungan Crocker (4175 m)
Puncak tertinggi di semenanjung	Gunung Tahan, Pegunungan Tahan (2187 m)
Pegunungan terpanjang	Pegunungan Titiwangsa (500 km)
Sungai terpanjang	Sungai Rajang, Sarawak (563 km)
Sungai terpanjang di semenanjung	Sungai Pahang (475 km)
Jembatan terpanjang	Jembatan Pulau Pinang (13,5 km)
Gua terbesar	Gua Mulu dan Gua Niah, Sarawak
Bangunan tertinggi	Menara Kembar Petronas (452 m)

Negara bagian terbesar	Sarawak (124.450 km ²)
Negara bagian terkecil	Perlis (810 km ²)
Tempat paling lembap	Bukit Larut (lebih 5080 mm)
Tempat paling kering	Kuala Pilah (kurang dari 1524 mm)
Kawasan paling padat	Kuala Lumpur (6074/km ² , 15.543/mil ²)
Penanaman ekspor utama	Minyak sawit dan getah

4. Singapura

Republik Singapura adalah sebuah negara pulau di lepas ujung selatan Semenanjung Malaya, 137 kilometer (85 mil) di utara khatulistiwa di Asia Tenggara. Negara ini terpisah dari Malaysia oleh Selat Johor di utara, dan dari Kepulauan Riau, Indonesia oleh Selat Singapura di selatan.

Singapura terdiri atas 63 pulau, termasuk daratan Singapura. Pulau utama sering disebut Pulau Singapura, tetapi secara resmi disebut Pulau Ujong (Melayu: berarti pulau di ujung daratan [semenanjung]). Terdapat dua jembatan buatan menuju Johor, Malaysia: Johor-Singapore Causeway di utara, dan Tuas Second Link di barat. Pulau Jurong, Pulau Tekong, Pulau Ubin dan Pulau Sentosa adalah yang terbesar dari beberapa pulau kecil di Singapura. Titik alami tertinggi adalah Bukit Timah Hill, 166 m (545 kaki).

Singapura memiliki banyak proyek reklamasi tanah dengan tanah diperoleh dari bukit, dasar laut, dan negara tetangga. Hasilnya, daratan Singapura meluas dari 581.5 km² (224,5 mil²) pada 1960-an menjadi 704 km² (271,8 mil²) pada hari ini, dan akan meluas lagi hingga 100 km² (38,6 mil²) pada 2030. Proyek ini kadang mengharuskan beberapa pulau kecil digabungkan melalui reklamasi tanah untuk membentuk pulau-pulau besar dan berguna, contohnya Pulau Jurong.

Dalam sistem klasifikasi iklim Köppen, Singapura memiliki iklim tropik khatulistiwa tanpa musim yang nyata berbeda, kesamaan suhu, kelembapan tinggi, dan curah hujan yang melimpah. Suhu berkisar antara 22 hingga 34 °C (71.6 to 93.2 °F). Rata-rata kelembapan relatif berkisar antara 90% pada pagi hari dan 60% pada sore hari. Pada cuaca hujan yang berkepanjangan, kelembapan relatif dapat mencapai 100%. Suhu terendah dan tertinggi yang tercatat dalam sejarah maritim Singapura adalah 19.4°C (66,9°F) dan 35.8°C (96,4°F).

Jumlah penduduk Singapura memiliki persentase warga asing tertinggi keenam di dunia. Sekitar 42% penduduk Singapura adalah warga asing dan mereka membentuk 50% sektor jasa di negara itu. Kebanyakan berasal dari

Cina, Malaysia, Filipina, Amerika Utara, Timur Tengah, Eropa, Australia, Bangladesh, dan India. Negara ini merupakan yang terpadat kedua di dunia setelah Monako. Menurut statistik pemerintah, jumlah penduduk Singapura pada 2009 sebanyak 4,99 juta jiwa, 3,73 juta jiwa di antaranya merupakan warga negara dan penduduk tetap Singapura (disebut “Singapore Residents”). Jumlah warga negara pada tahun 2009 adalah 3,2 juta jiwa. Berbagai kelompok bahasa Cina membentuk 74,2% dari penduduk Singapura, Melayu 13,4%, India 9,2%, sementara Eurasia, Arab dan kelompok lain membentuk 3,2% dari populasi Singapura.

Singapura adalah pusat keuangan terdepan keempat di dunia dan sebuah kota dunia kosmopolitan yang memainkan peran penting dalam perdagangan dan keuangan internasional. Pelabuhan Singapura adalah satu dari lima pelabuhan tersibuk di dunia.

Singapura memiliki sejarah imigrasi yang panjang. Penduduknya yang beragam berjumlah 5 juta jiwa, terdiri atas Cina, Melayu, India, berbagai keturunan Asia, dan Kaukasoid. Sekitar 42% penduduk Singapura adalah orang asing yang bekerja dan menuntut ilmu di sana. Pekerja asing membentuk 50% dari sektor jasa. A.T. Kearney menyebut Singapura sebagai negara paling terglobalisasi di dunia dalam indeks globalisasi tahun 2006. Sebelum merdeka tahun 1965, Singapura adalah pelabuhan dagang yang beragam dengan PDB per kapita \$511, tertinggi ketiga di Asia Timur pada saat itu. Setelah merdeka, investasi asing langsung dan usaha pemerintah untuk industrialisasi berdasarkan rencana bekas Deputy Perdana Menteri Dr. Goh Keng Swee membentuk ekonomi Singapura.

Economist Intelligence Unit dalam “Indeks Kualitas Hidup” menempatkan Singapura pada peringkat satu kualitas hidup terbaik di Asia dan kesebelas di dunia. Singapura memiliki cadangan devisa terbesar kesembilan di dunia. Negara ini juga memiliki angkatan bersenjata yang maju. Setelah PDB-nya berkurang -6.8% pada kuartal ke-4 tahun 2009, Singapura mendapatkan gelar pertumbuhan ekonomi tercepat di dunia, dengan pertumbuhan PDB 17.9% pada pertengahan pertama 2010.

Singapura adalah sebuah republik parlementer dengan sistem pemerintahan parlementer unikameral Westminster yang mewakili berbagai konstituensi. Konstitusi Singapura menetapkan demokrasi perwakilan sebagai sistem politik negara ini. Partai Aksi Rakyat (PAP) mendominasi proses politik dan telah memenangkan kekuasaan atas Parlemen di setiap pemilihan sejak menjadi pemerintahan sendiri tahun 1959. Freedom House menyebut Singapura sebagai “sebagian bebas” dalam “laporan *Freedom in the World*” dan *The Economist* menempatkan Singapura pada tingkat “rezim hibrida”, ketiga dari empat peringkat dalam “Indeks Demokrasi”.



Tampak kekuasaan eksekutif dipegang oleh kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri. Presiden Singapura, secara historis merupakan jabatan seremonial, diberikan hak veto tahun 1991 untuk beberapa keputusan kunci, seperti pemakaian cadangan nasional dan penunjukan jabatan yudisial. Meski jabatan ini dipilih melalui pemilu rakyat, hanya pemilu 1993 yang pernah diselenggarakan sampai saat ini. Cabang legislatif pemerintah dipegang oleh parlemen. Pemilihan parlemen di Singapura memiliki dasar pluralitas untuk konstituensi perwakilan kelompok sejak Undang-Undang Pemilihan Parlemen diubah tahun 1991. Anggota parlemen (MP) terdiri atas anggota terpilih, non-konstituensi, dan dicalonkan. Mayoritas MP terpilih melalui pemilihan umum dengan sistem pertama-melewati-pos dan mewakili Anggota Tunggal atau Konstituensi Perwakilan Kelompok (GRC). Singapura beberapa kali masuk sebagai salah satu negara dengan tingkat korupsi terendah di dunia oleh *Transparency International*. Meskipun hukum di Singapura diwariskan dari hukum Inggris dan India Britania, dan meliputi banyak elemen hukum umum Inggris, dalam beberapa kasus hukum ini keluar dari warisan tersebut sejak kemerdekaan. Contohnya adalah pengadilan oleh juri dihapuskan.

Singapura memiliki hukum dan penalti yang meliputi hukuman korporal yudisial dalam bentuk pencambukan untuk pelanggaran, seperti pemerkosaan, kekerasan, kerusuhan, penggunaan obat-obatan terlarang, vandalisme properti, dan sejumlah pelanggaran imigrasi. Singapura juga memiliki hukuman mati wajib untuk pembunuhan tingkat pertama, penyelundupan obat-obatan terlarang, dan pelanggaran senjata api.

Peta Singapura



Singapura memiliki ekonomi pasar yang sangat maju, yang secara historis berputar di sekitar perdagangan entrepôt. Bersama Hong Kong, Korea Selatan, dan Taiwan, Singapura adalah satu dari Empat Macan Asia. Ekonominya sangat bergantung pada ekspor dan pengolahan barang impor, khususnya di bidang manufaktur yang mewakili 26% PDB Singapura tahun 2005 dan meliputi sektor elektronik, pengolahan minyak bumi, bahan kimia, teknik mekanik, dan ilmu biomedis. Tahun 2006, Singapura memproduksi sekitar 10% keluaran wafer dunia. Singapura memiliki salah satu pelabuhan tersibuk di dunia dan merupakan pusat pertukaran mata uang asing terbesar keempat di dunia setelah London, New York, dan Tokyo. Bank Dunia menempatkan Singapura pada peringkat hub logistik teratas dunia.

5. Thailand

Kerajaan Thai (nama resmi bahasa Thai: *Ratcha Anachak Thai*; atau *Prathê Thai*), yang lebih sering disebut Thailand dalam bahasa Inggris, atau dalam bahasa aslinya Mueang Thai (dibaca: “meng-thai”, sama dengan versi Inggrisnya, berarti “Negeri Thai”), adalah sebuah negara di Asia Tenggara yang berbatasan dengan Laos dan Kamboja di timur, Malaysia dan Teluk Siam di selatan, dan Myanmar dan Laut Andaman di barat. Kerajaan Thai dahulu dikenal sebagai Siam sampai tanggal 11 Mei 1949. Kata “Thai” berarti “kebebasan” dalam bahasa Thai, namun juga dapat merujuk kepada suku Thai, sehingga menyebabkan nama Siam masih digunakan di kalangan warga negara Thai terutama kaum minoritas Tionghoa.

Populasi Kerajaan Thai didominasi etnis Thai dan etnis Lao, yang berjumlah 3/4 dari seluruh penduduk. Selain itu juga terdapat komunitas besar etnis Tionghoa yang secara sejarah memegang peranan yang besar dalam bidang ekonomi. Etnis lainnya termasuk etnis Melayu di selatan, Mon, Khmer, dan berbagai suku orang bukit. Sekitar 95% penduduk Kerajaan Thai adalah pemeluk agama Buddha aliran Theravada, namun ada minoritas kecil pemeluk agama Islam, Kristen, dan Hindu. Bahasa Thai merupakan bahasa nasional Kerajaan Thai, yang ditulis menggunakan aksaranya sendiri, tetapi ada banyak juga bahasa daerah lainnya. Bahasa Inggris juga diajarkan secara luas di sekolah.

Kerajaan Thai dibagi pada 76 provinsi (*changwat*), yang dikelompokkan dalam 5 kelompok provinsi. Nama setiap provinsi berasal dari nama ibu kota provinsinya.

Utara

- Chiang Mai
- Chiang Rai



- Kamphaeng Phet
- Lampang
- Lamphun
- Mae Hong Son
- Nakhon Sawan
- Nan
- Phayao
- Phetchabun
- Phichit
- Phitsanulok
- Phrae
- Sukhothai
- Tak
- Uthai Thani
- Uttaradit

Timur

- Chachoengsao
- Chanthaburi
- Chonburi
- Rayong
- Prachinburi
- Srakaeo
- Trat

Selatan

- Chumphon
- Krabi
- Nakhon Si Thammarat
- Narathiwat
- Pattani
- Phang Nga
- Phattalung
- Phuket
- Ranong
- Satun
- Songkhla
- Surat Thani
- Trang
- Yala

Timur Laut

- Amnat Charoen
- Buriram
- Chaiyaphum
- Kalasin
- Khon Kaen
- Loei
- Maha Sarakham
- Mukdahan
- Nakhon Phanom
- Nakhon Ratchasima
- Nongbua Lamphu
- Nong Khai
- Roi Et
- Sakhon Nakhon
- Sisaket
- Surin
- Ubon Ratchathani
- Udon Thani
- Yasothon

Tengah

- Ang Thong
- Ayutthaya
- Bangkok
- Chainat
- Kanchanaburi
- Lopburi
- Nakhon Nayok
- Nakhon Pathom
- Nonthaburi
- Pathumthani
- Phetchaburi
- Prachuap Khiri Khan
- Ratchaburi
- Samut Prakan
- Samut Sakhon
- Samut Songkhram
- Saraburi
- Sing Buri
- Suphanburi

Provinsi-provinsi tersebut kemudian dibagi lagi menjadi 795 distrik (*Amphoe*), 81 sub-distrik (*King Amphoe*), dan 50 distrik Bangkok (*khet*) (jumlah hingga tahun 2000), dan dibagi-bagi lagi menjadi 7.236 komunitas (*Tambon*), 55.746 desa (*Muban*), 123 kotamadya (*Tesaban*), dan 729 distrik sanitasi (*Sukhaphiban*) (jumlah hingga tahun 1984).

Kerajaan Thai merupakan tempat terletaknya beberapa wilayah geografis yang berbeda. Di sebelah utara, keadaannya bergunung-gunung, dan titik tertingginya berada di Doi Inthanon (2.576 m). Sebelah timur laut terdiri atas Hamparan Khorat, yang dibatasi di timur oleh Sungai Mekong. Wilayah tengah negara didominasi lembah Sungai Chao Phraya yang hampir seluruhnya datar, dan mengalir ke Teluk Thailand. Di sebelah selatan terdapat Tanah Genting Kra yang melebar ke Semenanjung Melayu.

Cuaca setempat adalah tropis dan bercirikan monsun. Ada monsun hujan, hangat, dan berawan dari sebelah barat daya antara pertengahan Mei dan September, serta monsun yang kering dan sejuk dari sebelah timur laut dari November hingga pertengahan Maret. Tanah genting di sebelah selatan selalu panas dan lembap. Kota-kota besar selain ibu kota Bangkok termasuk Nakhon Ratchasima, Nakhon Sawan, Chiang Mai, dan Songkhla. Kerajaan Thai berbatasan dengan Laos dan Myanmar di sebelah utara, dengan Malaysia dan Teluk Siam di selatan, dengan Myanmar dan Laut Timur di barat dan dengan Laos dan Kamboja di timur. Koordinat geografisnya adalah 5° - 21° LU dan 97° - 106° BT.

6. Brunei Darussalam

Brunei Darussalam adalah sebuah negara kecil yang terletak di Asia Tenggara. Letaknya di bagian utara Pulau Borneo/Kalimantan dan berbatasan dengan Malaysia. Brunei terdiri atas dua bagian yang dipisahkan di daratan oleh Malaysia. Negara ini terkenal dengan kemakmurannya dan ketegasan dalam melaksanakan syariat Islam, baik dalam bidang pemerintahan maupun kehidupan bermasyarakat.

Brunei dibagi atas empat distrik:

- Belait
- Brunei dan Muara
- Temburong
- Tutong

Brunei terdiri atas dua bagian yang tidak berkaitan; 97% dari jumlah penduduknya tinggal di bagian barat yang lebih besar, dengan hanya kira-kira 10.000 orang tinggal di daerah Temburong, yaitu bagian timur yang bergunung-gunung. Jumlah penduduk Brunei 383.000 orang. Dari bilangan

ini, lebih kurang 46.000 orang tinggal di ibu kota Bandar Seri Begawan. Sejumlah kota utama termasuk kota pelabuhan Muara, serta kota Seria yang menghasilkan minyak, dan Kuala Belait, kota tetangganya. Iklim Brunei ialah tropis khatulistiwa, dengan suhu serta kelembapan yang tinggi, dan sinar matahari serta hujan lebat sepanjang tahun.

Kira-kira dua pertiga jumlah penduduk Brunei adalah orang Melayu. Kelompok etnik minoritas yang paling penting dan yang menguasai ekonomi negara ialah orang Tionghoa (Han) yang menyusun lebih kurang 15% jumlah penduduknya. Etnis-etnis ini juga menggambarkan bahasa-bahasa yang paling penting: bahasa Melayu yang merupakan bahasa resmi, serta bahasa Tionghoa. Bahasa Inggris juga dituturkan secara meluas, dan terdapat sebuah komunitas ekspatriat yang agak besar dengan sejumlah besar warga negara Britania dan Australia.

Islam ialah agama resmi Brunei, dan Sultan Brunei merupakan kepala agama negara itu. Agama-agama lain yang dianut termasuk agama Buddha (terutamanya oleh orang Tionghoa), agama Kristen, serta agama-agama orang asli (dalam komunitas-komunitas yang amat kecil).

Kerajaan Brunei Darussalam adalah negara yang memiliki corak pemerintahan monarki absolut dengan sultan yang menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, merangkap sebagai perdana menteri dan menteri pertahanan dengan dibantu oleh dewan penasihat kesultanan dan beberapa menteri. Sultan Hassanal Bolkiah yang gelarnya diturunkan dalam wangsa yang sama sejak abad ke-15, ialah kepala negara serta pemerintahan Brunei. Baginda dinasihati oleh beberapa majelis dan sebuah kabinet menteri, walaupun baginda secara terkesan merupakan pemerintah tertinggi. Media amat memihak kerajaan, dan kerabat kerajaan melestarikan status yang dihormati di dalam negeri.

Brunei tidak memiliki dewan legislatif, namun pada bulan September 2000, Sultan bersidang untuk menentukan Parlemen yang tidak pernah diadakan lagi sejak tahun 1984. Parlemen ini tidak mempunyai kuasa selain menasihati sultan. Disebabkan oleh pemerintahan mutlak Sultan, Brunei menjadi salah satu negara yang paling stabil dari segi politik di Asia.

Brunei memiliki hubungan luar negeri terutama dengan negara-negara ASEAN dan negara-negara lain serta ikut serta sebagai anggota PBB. Kesultanan ini juga terlibat konflik Kepulauan Spratly yang melibatkan hampir semua anggota ASEAN (kecuali Indonesia, Kamboja, Laos, dan Myanmar), RRC, dan Republik Cina. Selain itu, terlibat konflik perbatasan laut dengan Malaysia, terutama masalah daerah yang menghasilkan minyak dan gas bumi. Brunei menuntut wilayah di Serawak, seperti Limbang.

Banyak pulau kecil yang terletak di antara Brunei dan Labuan, termasuk Pulau Kuraman, telah dipertikaikan oleh Brunei dan Malaysia. Bagaimanapun, pulau-pulau ini diakui sebagai bagian Malaysia di tingkat internasional.

Raja-raja Brunei Darussalam yang memerintah sejak didirikannya kerajaan pada tahun 1363 M, yaitu:

1. Sultan Muhammad Shah (1383-1402)
2. Sultan Ahmad (1408-1425)
3. Sultan Syarif Ali (1425-1432)
4. Sultan Sulaiman (1432-1485)
5. Sultan Bolkiah (1485-1524)
6. Sultan Abdul Kahar (1524-1581)
7. Sultan Saiful Rizal (1533-1581)
8. Sultan Shah Brunei (1581-1582)
9. Sultan Muhammad Hasan (1582-1598)
10. Sultan Abdul Jalilul Akbar (1598-1659)
11. Sultan Abdul Jalilul Jabbar (1659-1660)
12. Sultan Haji Muhammad Ali (1660-1661)
13. Sultan Abdul Hakkul Mubin (1661-1673)
14. Sultan Muhyidin (1673-1690)
15. Sultan Nasruddin (1690-1710)
16. Sultan Husni Kamaluddin (1710-1730)(1737-1740)
17. Sultan Muhammad Alauddin (1730-1737)
18. Sultan Omar Ali Saifuddin (1740-1795)
19. Sultan Muhammad Tajuddin (1795-1804)(1804-1807)
20. Sultan Muhammad Jamalul Alam I (1804)
21. Sultan Muhammad Kanzul Alam (1807-1826)
22. Sultan Muhammad Alam (1826-1828)
23. Sultan Omar Ali Saifuddin II (1828-1852)
24. Sultan Abdul Momin (1852-1885)
25. Sultan Hashim Jalilul Alam Aqamaddin (1885-1906)
26. Sultan Muhammad Jamalul Alam II (1906-1924)
27. Sultan Ahmad Tajuddin (1924-1950)
28. Sultan Omar Ali Saifuddin III (1950-1967)
29. Sultan Haji Hassanul Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah (1967-kini)

7. Vietnam

Vietnam (Bahasa Vietnam: Việt Nam), bernama resmi Republik Sosialis Vietnam (*Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam*) adalah negara paling timur di Semenanjung Indochina di Asia Tenggara. Vietnam berbatasan dengan Republik Rakyat Cina di sebelah utara, Laos di sebelah barat laut, Kamboja di sebelah barat daya, dan di sebelah timur terbentang Laut Cina Selatan. Dengan populasi sekitar 84 juta jiwa, Vietnam adalah negara terpadat nomor 13 di dunia. Vietnam termasuk di dalam grup ekonomi "Next Eleven"; menurut pemerintah, GDP Vietnam tumbuh sebesar 8.17% pada tahun 2006, negara dengan pertumbuhan tercepat kedua di Asia Timur dan pertama di Asia Tenggara. Pada akhir tahun 2007, menteri keuangan menyatakan pertumbuhan GDP Vietnam diperkirakan mencapai rekor tertinggi dalam sepuluh tahun terakhir sebesar 8.44%.

Sensus tahun 1999 memperkirakan populasi Vietnam sekitar 76.3 juta dan perkiraan terkini memperkirakan melebihi 86 juta. Orang-orang Vietnam membentuk kelompok etnis terbesar, dan juga disebut Viet atau Kinh. Populasi mereka terkonsentrasi pada delta-delta endapan dan dataran rendah di tepi pantai. Kelompok sosial yang homogen, orang Kinh memengaruhi kehidupan nasional melalui kontrol mereka dalam urusan-urusan politik dan ekonomi dan peran mereka sebagai *purveyor* (orang yang menyediakan) kebudayaan yang dominan. Kontrasnya, kebanyakan etnis minoritas seperti orang Muong, etnis yang paling dekat hubungannya dengan orang Kinh, kebanyakan ditemukan di dataran tinggi yang meliputi dua pertiga luas keseluruhan negara. Orang Hoa (etnis Tionghoa) dan Khmer Krom kebanyakan tinggal di dataran rendah.

Ibu kota Vietnam adalah Hanoi (dahulu berfungsi sebagai ibu kota Vietnam Utara), sedangkan kota terbesar dan terpadat adalah Ho Chi Minh City (dahulu dikenal sebagai Saigon). Provinsi (dalam Bahasa Vietnam di sebut *tỉnh*) dan 5 kotamadya yang di kontrol langsung oleh pemerintah pusat dan memiliki level yang sama dengan provinsi (*thành phố trực thuộc trung ương*). Ke-59 provinsi tersebut kemudian dibagi-bagi menjadi kotamadya provinsi (*thành phố trực thuộc tỉnh*, daerah perkotaan (*thị xã*) dan pedesaan (*huyện*), dan kemudian dibagi lagi menjadi kota (*huyện*) atau komune (*xã*) sedangkan 5 kotamadya yang dikontrol oleh pemerintah pusat dibagi menjadi distrik (*quận*) dan kabupaten, dan kemudian, dibagi lagi menjadi kelurahan (*phường*).

Sering, pemerintah Vietnam mengelompokkan berbagai provinsi menjadi delapan wilayah regional: Barat Laut, Timur Laut, Delta Sungai Merah, Pantai Tengah Utara, Pantai Tengah Selatan, Dataran Tinggi Tengah, Tenggara, dan Delta Sungai Mekong.



Tabel 7
Peta Negara Vietnam

Delta Sungai Merah	North Central Coast	Timur Laut	Barat Laut
Bắc Ninh Ha Nam Ha Tay Hai Duong Hung Yen Nam Dinh Ninh Binh Thai Binh Vĩnh Phúc Ha Noi (kabupaten) Hai Phong (kabupaten)	Ha Tinh Nghe An Quang Binh Quảng Trị Thanh Hóa Thừa Thiên-Huế	Bắc Giang Bắc Kạn Cao Bang Ha Giang Lang Son Lao Cai Phu Tho Quang Ninh Thái Nguyên Tuyen Quang Yen Bai	Dien Bien Hoa Binh Lai Chau Son La

Central Highlands	North Central Coast	Tenggara	Delta Sungai Mekong
Dak Lak Dak Nong Gia Lai Kon Tum Lam Dong	Binh Dinh Khanh Hoa Phu Yen Quang Nam Quang Ngai Da Nang (kabupaten)	Ba Ria-Vung Tau Binh Duong Binh Phuoc Binh Thuan Dong Nai Ninh Thuan Tay Ninh Ho Chi Minh (kabupaten)	An Giang Bạc Liêu Bến Tre Ca Mau Dong Thap Hau Giang Kien Giang Long An Soc Trang Tien Giang Tra Vinh Vĩnh Long Cần Thơ (kabupaten)

Luas Vietnam kurang lebih 331.688 kilometer persegi (128.066 sq mi). Bagian Vietnam yang berbatasan dengan batas-batas internasionalnya seluas 4.693 km (2.883 mi). Topografinya terdiri atas bukit-bukit dan gunung-gunung berhutan lebat, dengan dataran rendah meliputi tidak lebih dari 20%. Pegunungan berkontribusi sebesar 40% dari total luas Vietnam, dengan bukit-bukit kecil berkontribusi sebesar 40% dan hutan tropis 42%. Bagian utara kebanyakan terdiri atas pegunungan dan Delta Sungai Merah. Phan Xi Pang, berlokasi di Provinsi Lao Cai, adalah gunung tertinggi di Vietnam setinggi 3.143 m (10.312 ft). Selatan dibagi menjadi dataran rendah tepi pantai, puncak Annamite Chain, hutan-hutan luas, dan tanah yang buruk. Terdiri atas 5 plato tanah basalt yang rata, pegunungan berkontribusi sebesar 16% bagi tanah *arable* (= tanah yang cocok untuk pertanian, seperti jagung dan gandum) Vietnam dan 22% dari total lahan berhutan Vietnam.

Vietnam memiliki iklim monsoon (hujan lebat) tropis, dengan kelembapan rata-rata 84% sepanjang tahun. Akan tetapi, karena perbedaan pada garis lintang dan keragaman topografi, iklim cenderung sangat bervariasi dari satu tempat terhadap tempat lainnya. Pada saat musim dingin atau musim kering, umumnya terjadi dari November hingga April, angin monsoon biasanya bertiup dari Timur Laut sepanjang pantai RRT dan mengarah ke Teluk Tonkin, meningkatkan banyak kelembapan; dampaknya, musim dingin di sebagian besar Vietnam adalah kering. Suhu tahunan rata-rata umumnya lebih tinggi di dataran rendah daripada di pegunungan dan dataran tinggi.

Vietnam secara relatif adalah pemain baru dalam bisnis perminyakan, tetapi sekarang Vietnam adalah produser minyak terbesar ketiga di Asia Tenggara dengan nilai produksi 400.000 barel per hari. Vietnam adalah salah satu negara Asia yang memiliki kebijakan ekonomi paling terbuka; neraca perdagangan mencapai sekitar 160% GDP, lebih dari dua kali rasio yang dimiliki Cina dan lebih dari empat kali rasio India.

Vietnam secara umum masih tergolong negara miskin dengan GDP US\$280,2 miliar (estimasi 2006). Ini menandakan kemampuan daya beli sebesar ~US\$3.300 per kapita (atau US\$726 per kapita berdasarkan *market exchange rate*). Tingkat inflasi diperkirakan 7.5% per tahun pada 2006. Daya beli publik meningkat dengan pesat. Kemiskinan, berdasarkan jumlah penduduk yang hidup dengan pendapatan di bawah \$1 per hari, telah menurun secara drastis dan sekarang lebih sedikit daripada di Cina, India, dan Filipina.

Sebagai hasil dari langkah-langkah reformasi tanah (*land reform*), Vietnam sekarang adalah produsen kacang cashew terbesar dengan pangsa

1/3 dari kebutuhan dunia dan eksportir beras kedua terbesar di dunia setelah Thailand. Vietnam memiliki persentasi tertinggi atas penggunaan lahan untuk kepentingan cocok tanam permanen, 6,93% daripada negara-negara lain di subwilayah Mekong Raya (Greater Mekong Subregion). Selain beras, kunci ekspor adalah kopi, teh, karet, dan produk-produk perikanan. Akan tetapi, peranan pertanian terhadap pemasukan ekonomi telah berkurang, jatuh berdasarkan sumbangan terhadap GDP dari 42% pada tahun 1989 menjadi 20% pada tahun 2006, akibat dari meningkatnya produksi sektor-sektor ekonomi lainnya.

8. Republik Demokratik Rakyat Laos

Republik Demokratik Rakyat Laos adalah negara yang terkurung daratan di Asia Tenggara, berbatasan dengan Myanmar dan Republik Rakyat Cina di sebelah barat laut, Vietnam di timur, Kamboja di selatan, dan Thailand di sebelah barat.

Laos adalah negara yang terhimpit oleh daratan di Asia Tenggara dan diselimuti hutan lebat yang kebanyakan bergunung-gunung, salah satunya yang tertinggi adalah Phou Bia dengan ketinggian 2.817 m dari permukaan laut. Laos juga memiliki beberapa dataran rendah dan dataran tinggi. Sungai Mekong membentuk sebagian besar dari perbatasannya dengan Thailand, sementara rangkaian pegunungan dari Rantai Annam membentuk sebagian besar perbatasan timurnya dengan Vietnam.

Iklim Laos adalah tropis dan dipengaruhi oleh angin musim. Musim penghujan berlangsung dari Mei hingga November, diikuti oleh musim kemarau sejak Desember sampai April. Ibu kota dan kota terbesar di Laos adalah Vientiane, kota-kota besar lain meliputi Luang Prabang, Savannakhet, dan Pakse.

Kepala negara adalah seorang presiden yang ditentukan oleh parlemen untuk masa jabatan 5 tahun. Kepala pemerintahan adalah seorang perdana menteri yang ditunjuk oleh presiden dengan persetujuan dari parlemen. Kebijakan pemerintahan ditentukan oleh partai melalui 9 anggota yang sangat berkuasa Politbiro dan 49 anggota Komite Pusat. Keputusan pemerintah yang penting ditentukan Dewan Menteri.

Peta
Provinsi di Laos



Laos dibagi menjadi 16 provinsi (*khoueng*), 1 kotapraja* (*kampheng nakhon*), dan 1 daerah khusus** (*khetphiset*):

- | | |
|------------------|------------------------|
| 1. Attapu | 10. Phongsaly |
| 2. Bokeo | 11. Saravane |
| 3. Borikhamxay | 12. Savannakhet |
| 4. Champassack | 13. Vientiane * |
| 5. Houaphan | 14. Provinsi Vientiane |
| 6. Khammouane | 15. Xaignabouli |
| 7. Louang Namtha | 16. Saysomboun ** |
| 8. Louangprabang | 17. Xekong |
| 9. Oudomxay | 18. Xiangkhoang |

Sebagian besar dari wilayahnya kekurangan infrastruktur memadai. Laos masih belum memiliki jaringan rel kereta api, meskipun adanya rencana membangun rel yang menghubungkan Vientiane dengan Thailand yang dikenal dengan jembatan Persahabatan Thailand-Laos. Jalan-jalan besar yang menghubungkan pusat-pusat perkotaan disebut Rute 13, telah diperbaiki secara besar-besaran beberapa tahun terakhir, desa-desa yang jauh dari jalan-jalan besar hanya dapat diakses hanya melalui jalan tanah yang mungkin tidak dapat dilalui sepanjang tahun. Ada telekomunikasi internal dan eksternal yang terbatas, terutama lewat jalur kabel, namun penggunaan telepon genggam/*handphone* telah menyebar luas pusat perkotaan. Listrik tidak tersedia di banyak daerah pedesaan atau hanya selama kurun waktu tertentu. Pertanian masih memengaruhi setengah dari PDB dan menyerap 80% dari tenaga yang ada. Ekonomi Laos menerima bantuan dari IMF dan sumber internasional lain serta dari investasi asing baru dalam bidang pemrosesan makanan dan pertambangan, khususnya tembaga dan emas. Pariwisata adalah industri dengan pertumbuhan tercepat di Laos. Pertumbuhan ekonomi umumnya terhambat oleh banyaknya penduduk berpendidikan yang pindah keluar negeri akibat tidak tersedianya lapangan pekerjaan yang memadai. Pada 2005, penelitian oleh Bank Dunia melaporkan bahwa 37% dari penduduk Laos yang berpendidikan tinggal di luar negeri, menempatkan Laos pada tempat ke-5 di dunia untuk kasus ini.

Akhir 2004, Laos menormalisasi hubungan dagangnya dengan Amerika Serikat, yang membuat produsen Laos mendapatkan tarif ekspor yang lebih rendah sehingga merangsang pertumbuhan ekonomi dari sektor ekspor.

9. Republik Persatuan Myanmar

Republik Persatuan Myanmar (juga dikenal sebagai Birma, disebut “Burma” di dunia Barat) adalah sebuah negara di Asia Tenggara. Negara seluas 680 ribu km² ini telah diperintah oleh pemerintahan militer sejak kudeta tahun 1988. Negara ini adalah negara berkembang dan memiliki populasi lebih dari 50 juta jiwa. Ibu kota negara ini sebelumnya terletak di Yangon sebelum dipindahkan oleh pemerintahan junta militer ke Naypyidaw pada tanggal 7 November 2005.

Perubahan nama dari Birma menjadi Myanmar dilakukan oleh pemerintahan junta militer pada tanggal 18 Juni 1989. Junta militer mengubah nama Birma menjadi Myanmar agar etnis non-Birma merasa menjadi bagian dari negara. Walaupun begitu, perubahan nama ini tidak sepenuhnya diadopsi oleh dunia internasional.

Peta Negara Myanmar



Myanmar dibagi menjadi tujuh negara bagian (*pyine*) dan tujuh region, yang sebelum Oktober 2010 disebut “divisi” (*yin*). Region-region sebagian besar dihuni oleh etnis Bamar, sementara negara bagian sebagian besar dihuni etnis-etnis minoritas tertentu. Setiap negara bagian dan region kemudian dibagi lagi menjadi distrik-distrik.

Region

1. Region Irrawaddy
2. Region Bago
3. Region Magway
4. Region Mandalay
5. Region Sagaing
6. Region Tanintharyi
7. Region Yangon

Negara bagian

1. Negara Bagian Chin
2. Negara Bagian Kachin
3. Negara Bagian Kayin (Karen)
4. Negara Bagian Kayah (Karenni)
5. Negara Bagian Mon
6. Negara Bagian Rakhine (Arakan)
7. Negara Bagian Shan

Kelompok etnis di Myanmar

1. *Bamar/Birma*. Dua pertiga dari total warga Myanmar. Beragama Buddha, menghuni sebagian besar wilayah negara, kecuali pedesaan.
2. *Karen*. Suku yang beragama Buddha, Kristen atau paduannya. Memperjuangkan otonomi selama 60 tahun. Menghuni pegunungan dekat perbatasan dengan Thailand.
3. *Kayah*. Etnis yang beragama Buddha yang berkerabat dengan etnis Thai.
4. *Arakan*. Juga disebut *Rakhine*, umumnya beragama Buddha dan tinggal di perbukitan di Myanmar barat.
5. *Mon*. Etnis yang beragama Buddha yang menghuni kawasan selatan dekat perbatasan Thailand.
6. *Kachin*. Kebanyakan beragama Kristen. Mereka juga tersebar di Cina dan India.
7. *Chin*. Kebanyakan beragama Kristen, menghuni dekat perbatasan India.
8. *Rohingya*. Etnis yang beragama Islam yang tinggal di utara Rakhine, banyak yang telah mengungsi ke Bangladesh atau Thailand.

10. Kerajaan Kamboja

Kerajaan Kamboja adalah sebuah negara berbentuk monarki konstitusional di Asia Tenggara.

Kamboja berbatasan dengan Thailand di sebelah barat, Laos di utara, Vietnam di timur, dan Teluk Thailand di selatan. Sungai Mekong dan Danau Tonle Sap melintasi negara ini.

Menjelang kemerdekaannya, Negara Kesatuan Republik Indonesia banyak membantu negara Kamboja. Buku-buku taktik perang karangan perwira militer Indonesia banyak digunakan oleh militer Kamboja. Oleh karena itu, para calon perwira di militer Kamboja dan wajib belajar dapat berbahasa Indonesia.

Kamboja dibagi menjadi 20 provinsi (*khett*) dan 4 kota praja (*krong*). Daerah Kamboja kemudian dibagi menjadi distrik (*srok*), komunion (*khum*), distrik besar (*khett*), dan kepulauan (*koh*).

1. Kotapraja (*Krong*):
 - Phnom Penh
 - Sihanoukville (Kampong Som)
 - Pailin
 - Kep
2. Provinsi (*Khett*):
 - Banteay Meanchey, Battambang, Kampong Cham, Kampong Chhnang, Kampong Speu, Kampong Thom, Kampot, Kandal, Koh Kong, Kratié, Monduliri, Oddar Meanchey, Pursat, Preah Vihear, Prey Veng, Ratanakiri, Siem Reap, Stung Treng, Svay Rieng dan Takéo
3. Kepulauan (*Koh*):

• Koh Sess	• Koh Treas
• Koh Polaway	• Koh Traolach
• Koh Rong	• Koh Tral
• Koh Thass	• Koh Tang

Kamboja mempunyai area seluas 181.035 km². Berbatasan dengan Thailand di barat dan utara, Laos di timur laut dan Vietnam di timur dan tenggara. Kenampakan geografis yang menarik di Kamboja ialah adanya dataran *lacustrine* yang terbentuk akibat banjir di Tonle Sap. Gunung tertinggi di Kamboja adalah Gunung Phnom Aoral yang berketinggian sekitar 1.813 mdpl.

Perekonomian Kamboja sempat turun pada masa Republik Demokratik berkuasa. Pada tahun 1990-an, Kamboja menunjukkan kemajuan ekonomi yang membanggakan. Pendapatan per kapita Kamboja meningkat drastis, sekalipun peningkatan ini tergolong rendah bila dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ASEAN. PDB bertumbuh 5.0% pada tahun 2000 dan 6.3% pada tahun 2001. Agrikultur masih menjadi andalan utama kehidupan ekonomi masyarakat terutama bagi masyarakat desa, selain itu bidang pariwisata dan tekstil juga menjadi bidang andalan dalam perekonomian di Kamboja.

G. Kerja Sama Negara-negara ASEAN

Negara-negara anggota ASEAN saat ini menjalin kerja sama dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan latihan militer bersama.

a. Politik

Di bidang politik, ASEAN sepakat untuk menyelesaikan segala permasalahan melalui meja perundingan. ASEAN sepakat untuk menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan bebas senjata nuklir.

b. Ekonomi

Di bidang ekonomi, ASEAN berupaya menciptakan kerja sama perdagangan yang saling menguntungkan. Bentuk kerja sama ekonomi dapat direalisasikan, antara lain sebagai berikut:

1. membuka pusat promosi ASEAN untuk perdagangan, investasi, dan pariwisata di Tokyo;
2. menyediakan cadangan pangan (terutama beras);
3. membangun proyek-proyek industri ASEAN, seperti proyek pabrik pupuk urea amonia di Indonesia dan Malaysia, proyek industri tembaga di Singapura, proyek pabrik mesin diesel di Singapura, dan proyek pabrik superfosfor di Thailand;
4. menciptakan Preference Trading Arrangement (PTA) yang bertugas menentukan tarif rendah untuk beberapa jenis barang komoditas ASEAN.

Kerja sama ekonomi dan perdagangan bidang jasa di ASEAN dilaksanakan pada hari Selasa, 2 Desember 2008. Kerja sama ini dilakukan karena sektor jasa memiliki peran strategis dalam perekonomian negara-negara ASEAN mengingat rata-rata 40-50% dari PDB negara-negara ASEAN disumbang oleh sektor jasa dan persentase kontribusinya terhadap PDB dari waktu ke waktu menunjukkan kecenderungan peningkatan. Berdasarkan data statistik yang dikeluarkan oleh WTO dan Sekretariat ASEAN, ekspor jasa ASEAN ke pasar dunia terus meningkat dari US\$54,8 miliar (1998) menjadi US\$96,7 miliar (2004). Pada tahun 2006 diperkirakan nilai ekspor ASEAN ke pasar dunia sebesar US\$120,9 miliar. Kecenderungan yang sama terjadi pula pada impor jasa ASEAN dari pasar dunia yang terus memperlihatkan peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 1998, tercatat nilai impor jasa ASEAN sebesar USD60.4 miliar dan meningkat hingga USD122.0 miliar pada tahun 2004. Ditaksir nilai impor jasa ASEAN mencapai USD150.3 miliar pada tahun 2006.²

²) <http://www.pksi.depkeu.go.id/pub.asp?id=13/www.inilah.com/.../kerjasama-negara-asean-bisa-kurangi-kemiskinan>.

Kerangka Persetujuan Jasa ASEAN (ASEAN Framework Agreement on Services/AFAS) lahir atas kesadaran akan makin pentingnya peran sektor jasa dalam perekonomian bangsa-bangsa di Asia Tenggara. Penandatanganan dokumen kesepakatan pada tanggal 15 Desember 1995 saat KTT ASEAN ke-5 digelar oleh para menteri ekonomi ASEAN di Bangkok, Thailand merupakan bukti dukungan dan upaya bersama negara-negara ASEAN untuk mendorong arus perdagangan jasa secara bebas. AFAS yang dibahas dalam Komite Koordinasi Jasa (*Coordinating Committee on Services/CCS*) dimaksudkan untuk menghapus secara substansial hambatan-hambatan perdagangan jasa antara negara-negara ASEAN guna meningkatkan efisiensi dan daya saing para penyedia jasa ASEAN.

CCS merupakan forum utama sektor jasa di luar jasa keuangan dan transportasi udara, mewadahi 155 subsektor jasa berdasarkan klasifikasi GATS W/120. Forum CCS mencakup perundingan di tingkat CCS Leader yang menentukan tahapan liberalisasi di negara anggota ASEAN berupa paket komitmen di bawah AFAS, pertemuan Kelompok Kerja Sektoral, dan penyusunan Mutual Recognition Agreement (MRA).

1. Kerangka Persetujuan Jasa ASEAN (AFAS)

AFAS memberikan tuntunan bagi negara-negara ASEAN untuk meningkatkan akses pasar secara progresif dan menjamin perlakuan nasional yang setara bagi para penyedia jasa di kawasan ASEAN. Seluruh isi kesepakatan dalam AFAS konsisten dengan kesepakatan internasional bagi perdagangan jasa yang ditetapkan dalam GATS - WTO. Keberadaan AFAS mendorong negara-negara ASEAN untuk membuat komitmen melebihi apa yang diberikan dalam GATS.

Untuk mempercepat liberalisasi perdagangan jasa di ASEAN, para menteri ekonomi ASEAN (ASEAN Economic Ministers atau AEM) menandatangani protokol untuk mengamandemen AFAS pada tanggal 2 September 2003 di Phnom Penh, Kamboja. Isi pokok protokol tersebut adalah dimungkinkannya penerapan formula “ASEAN minus X” dalam pelaksanaan komitmen jasa di antara negara-negara anggota. Dengan formula tersebut, negara-negara ASEAN yang siap untuk meliberalisasikan satu sektor jasa tertentu dapat tetap melakukannya tanpa berkewajiban untuk memberikan manfaat tersebut kepada negara-negara yang tidak turut serta.

Sebagai tindak lanjut, penandatanganan kesepakatan dan dalam rangka pencapaian tujuan AFAS, rangkaian perundingan pun segera dilaksanakan. Empat putaran perundingan telah dilakukan sejak 1 Januari 1996, dan tiap putaran telah menghasilkan paket-paket komitmen yang disusun dalam sektor/subsektor yang disepakati dan moda suplai.

Selanjutnya, berdasarkan keputusan AEM pada pertemuan informal yang diselenggarakan pada 28 Juni 1999 di Auckland, Selandia Baru, para menteri keuangan dan menteri perhubungan ASEAN mengambil alih kepemimpinan khusus dalam liberalisasi jasa keuangan dan jasa perhubungan udara.

Secara keseluruhan, enam paket komitmen di bawah AFAS telah disepakati oleh negara-negara ASEAN dan ditandatangani oleh AEM. Di samping itu, terdapat pula dua paket komitmen tambahan dalam jasa keuangan yang ditandatangani oleh para menteri keuangan ASEAN (paket komitmen jasa keuangan kedua dan ketiga di bawah AFAS) dan dua paket komitmen tambahan dalam jasa perhubungan udara yang ditandatangani oleh para menteri perhubungan ASEAN (paket komitmen jasa perhubungan udara keempat dan kelima di bawah AFAS).

Cetak biru komunitas ekonomi ASEAN (ASEAN Economic Community atau AEC) yang ditandatangani oleh para kepala negara ASEAN pada KTT ASEAN ke-13 pada tanggal 20 November 2007 di Singapura telah meletakkan landasan nyata bagi negara-negara anggota untuk mencapai arus perdagangan bebas dalam bidang jasa paling lambat tahun 2015. Walaupun demikian, penetapan target waktu tersebut tetap memasukkan unsur fleksibilitas bagi para anggotanya.

Tahap perundingan selanjutnya memasuki tahap perundingan paket komitmen AFAS ke-7. Pada pertemuan CCS ke-53, 19-22 Februari 2008 di Siem Reap, Kamboja, telah disepakati bahwa paket komitmen AFAS ke-7 akan diselesaikan pada tahun 2008 dan tidak lagi menggunakan ASEAN Universe List (AUL), tetapi GATS W/120 universe list. Target jumlah *threshold* untuk paket komitmen ini ditetapkan paling sedikit mencakup 65 subsektor.

2. Pertemuan Kelompok Kerja Sektoral

Pada pertemuan CCS ke-53, 19-22 Februari 2008 di Siem Reap, Kamboja, para CCS Leader menyepakati restrukturisasi komposisi kelompok kerja sektoral sehingga optimal dan relevan

dalam pencapaian AEC Blueprint serta menyetujui perubahan daftar negara yang menjadi koordinator dari kelompok kerja sektoral. Indonesia ditunjuk menjadi koordinator kelompok kerja jasa konstruksi menggantikan Brunei, sedangkan Singapura menggantikan Filipina menjadi koordinator kelompok kerja jasa bisnis.

Pada pertemuan CCS tersebut, tercatat dilangsungkannya enam pertemuan kelompok kerja sektoral, yaitu pertemuan kelompok kerja jasa bisnis, jasa konstruksi, jasa pendidikan, jasa kesehatan, jasa logistik dan perhubungan, serta jasa telekomunikasi dan teknologi informasi.

Dalam pertemuan kelompok kerja jasa bisnis, antara lain disepakati untuk dilakukannya verifikasi *draft inventor of impediments* untuk seluruh subsektor dalam jasa bisnis. Hasil pertemuan kelompok kerja jasa konstruksi, antara lain mencatat bahwa *Foreign Equity Participation* (FEP) saat ini telah mencapai 51% sehingga peningkatan FEP menjadi salah satu isu pembahasan yang penting pada pertemuan berikutnya. Adapun pada pertemuan kelompok kerja jasa pendidikan, antara lain disepakati untuk melakukan pengumpulan informasi berkenaan dengan kebutuhan kualifikasi bagi *teacher's registration* sebelum ditentukan perlu tidaknya MRA.

Pada pertemuan kelompok kerja jasa kesehatan tidak dihasilkan kesepakatan khusus dan masih membahas *improved offers* dari beberapa negara, yaitu Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Vietnam untuk paket komitmen AFAS ke-7. Hasil pertemuan kelompok kerja jasa logistik dan perhubungan, antara lain disepakati bahwa penetapan tenggat waktu bagi liberalisasi perhubungan, termasuk perhubungan laut tidak sama dengan tenggat waktu bagi logistik.

Adapun pada pertemuan kelompok kerja jasa telekomunikasi dan teknologi informasi disepakati perlunya penunjukan *contact point* bagi kelompok kerja tersebut. Di samping itu, karena masih ditemui kesulitan dalam transisi pengklasifikasian subsektor dari pendekatan *licensing regime* ke penerapan GATS W/120, disepakati perlunya pelatihan atas pemetaan komitmen AFAS dengan pendekatan GATS W/120.

3. Mutual Recognition Agreement (MRA)

MRA merupakan perkembangan terbaru dalam kerja sama perdagangan jasa ASEAN, yang ditujukan untuk mempermudah



pergerakan penyedia jasa profesional di kawasan ASEAN. Dengan adanya MRA, negara penanda tangan kesepakatan saling memberikan pengakuan atas kualifikasi para penyedia jasa profesional yang berasal dari negara-negara tersebut. Hingga kini, ASEAN telah menyepakati empat MRA, yaitu:

- a. MRA untuk Jasa Rekayasa, yang ditandatangani pada tanggal 9 Desember 2005 di Kuala Lumpur, Malaysia;
- b. MRA untuk Jasa Keperawatan, yang ditandatangani pada tanggal 8 Desember 2006 di Cebu, Filipina;
- c. MRA untuk Jasa terkait Arsitek dan *Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications*, yang keduanya ditandatangani pada tanggal 19 November 2006 di Singapura.

c. Sosial dan Pendidikan

Di bidang sosial, ASEAN melakukannya kerja sama, antara lain:

1. pencegahan narkoba dan penanggulangannya;
2. penanggulangan bencana alam;
3. perlindungan terhadap anak cacat;
4. pemerataan kesejahteraan sosial masyarakat.

Di bidang pendidikan, kerja sama antarnegara-negara ASEAN semakin mantap. Dengan adanya kerja sama tersebut, konsep dan tujuan sistem pendidikan nasional dirasakan secara luas oleh masyarakat di seluruh Indonesia. Diawali pada Konferensi Tingkat Negara ASEAN pada KTT ASEAN ke-9 di Bali, Indonesia tahun 2003. Pada KTT ASEAN ke-14 di Thailand, Desember 2008 disepakati bahwa perlu dilakukan kerja sama negara-negara ASEAN dalam pengelolaan lingkungan hidup, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan teknologi.

d. Budaya

Di bidang budaya, ASEAN melakukan kerja sama, seperti:

1. tukar-menukar pelajaran dan mahasiswa;
2. pemberantasan buta huruf;
3. program tukar-menukar acara televisi ASEAN;
4. temu karya pemuda ASEAN;
5. festival lagu ASEAN.

e. Latihan Militer Bersama

Negara-negara anggota ASEAN tetap menghindari pembentukan pakta atau persekutuan militer. Akan tetapi, untuk meningkatkan

keamanan wilayahnya, negara anggota sering menggelar latihan militer bersama. Misalnya, latihan militer dengan sandi Elang Malindo merupakan latihan militer Angkatan Udara Indonesia dan Malaysia.

Dewasa ini, *Regional cooperation* bagi negara-negara yang sedang berkembang dipandang sebagai cara kerja sama yang lebih baik dan lebih menguntungkan dibandingkan dengan kerja sama yang dilakukan dengan negara-negara yang telah maju yang hanya memberikan bantuan dalam bentuk fasilitas dan kelengkapan teknis belaka. Demikian pula, dengan *Association of the South East Asia Nations* (ASEAN), yang merupakan organisasi kerja sama regional bangsa-bangsa di kawasan Asia Tenggara.

Sebelum dibentuk secara resmi, *regional cooperation* ini dinamakan *South East Asia Association for Regional Cooperation* (SEA ARC). Prakarsa pembentukan ini telah dimatangkan oleh para menteri luar negeri dari kelima negara Asean (Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand) dan selanjutnya kelima negara tersebut menjadi anggotanya.

f. Kerja Sama Ketenagakerjaan

ASEAN sepakat bekerja sama dalam manajemen ketenagakerjaan untuk menghadapi ancaman krisis ekonomi global dan meningkatkan daya saing global. Keputusan itu diambil delegasi negara-negara ASEAN pada seminar kerja sama manajemen ketenagakerjaan ASEAN yang diselenggarakan kementerian tenaga kerja dan transmigrasi di Yogyakarta pada Senin-Selasa, 9 Oktober 2005. Perwakilan para delegasi sepakat untuk mendorong kerja sama antara pengusaha, serikat buruh, dan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja dan keluarga melalui dialog sosial dan berdasarkan saling pengertian dan kepercayaan. Para anggota delegasi juga menyatakan akan meminta pemerintah di masing-masing negara untuk memfasilitasi dan menyediakan lingkungan kerja yang baik dengan memfasilitasi kepastian hukum, kode etik kemitraan sosial, serta penghargaan bagi pelaksanaan kerja sama bipartit.

Kemudian para peserta seminar merekomendasikan ILO untuk memfasilitasi penelitian dan memberikan pelatihan dan bantuan teknis bagi negara-negara anggota ASEAN dalam bidang kerja sama manajemen ketenagakerjaan. Lalu, dilakukan pula tindak lanjut dari pedoman ASEAN mengenai tata hubungan industrial yang baik yang telah diadopsi oleh negara-negara anggota ASEAN melalui pertemuan menteri tenaga kerja ASEAN di Hanoi, Vietnam pada Mei 2010.



Delegasi Indonesia menawarkan konsep bipartit untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan ketenagakerjaan yang terjadi di negara-negara ASEAN. Konsep bipartit ini menjadi solusi untuk menghadapi ancaman krisis ekonomi global yang terjadi belakangan ini. Untuk mewujudkan hubungan industrial yang baik dibutuhkan adanya penguatan dan pengembangan kerja sama bipartit yang efektif, termasuk teknik berunding antara pekerja dan pengusaha untuk menyelesaikan berbagai permasalahan di bidang ketenagakerjaan, meskipun ada pendekatan dan pandangan yang berbeda dari masing-masing delegasi negara ASEAN, secara umum semuanya sepakat bekerja sama untuk mewujudkan pekerjaan yang layak, peningkatan produktivitas, pencegahan perselisihan, keselamatan, kesehatan kerja, dan penanganan aspirasi pekerja/buruh.

Selama ini, pemerintah Indonesia selalu mendorong menyelesaikan beragam konflik yang terjadi antara pengusaha dan pekerja dengan memperkuat relasi bipartit. Dengan demikian, perundingan langsung antara serikat pekerja dengan pengusaha bisa dilakukan dengan baik dan berkeadilan. Pemerintah Indonesia juga mendorong pembuatan peraturan perusahaan dan perjanjian kerja bersama (PKB), yang berisi peraturan dan kesepakatan hak dan kewajiban pekerja pengusaha. Kedua hal tersebut menjadi salah satu titik pijak penting menciptakan kerja sama antara pekerja dan pengusaha.

Data kemenakertrans selama 2010 mencatat 276 perusahaan yang membuat PKB dan 1.683 perusahaan yang mencatatkan peraturan perusahaan, sehingga secara keseluruhan terdapat 44.149 peraturan perusahaan dan ada 10.959 perusahaan yang telah membuat PKB di seluruh Indonesia.³

³⁾ <http://www.antaranews.com/berita/258011/asean-sepakati-kerja-sama-manajemen-ketenagakerjaan>



PERBANDINGAN SISTEM ADMINISTRASI DAN PEMERINTAHAN NEGARA-NEGARA DI DUNIA

A. Bentuk-bentuk Pemerintahan¹

Bentuk pemerintahan adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan, suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Beberapa bentuk pemerintahan yang pernah ada, antara lain sebagai berikut:

1. *Aristokrasi* berasal dari bahasa Yunani kuno, *aristo* yang berarti “terbaik” dan *kratia* yang berarti “untuk memimpin”. Aristokrasi dapat diterjemahkan menjadi sebuah sistem pemerintahan yang dipimpin oleh individu yang terbaik.

Sebagai salah satu istilah bentuk pemerintahan, aristokrasi dapat dibandingkan dengan:

- a. *otokrasi*: pemerintahan oleh seorang individu.
- b. *meritokrasi*: pemerintahan oleh individu yang paling pantas untuk memimpin.
- c. *plutokrasi*: pemerintahan oleh orang-orang kaya.
- d. *oligarki*: pemerintahan oleh segelintir individu.
- e. *monarki*: pemerintahan oleh seorang individu.
- f. *demokrasi*: pemerintahan oleh rakyat.

¹⁾ <http://commercemoney.blogspot.com/2009/01/bentuk-pemerintahan.html>

2. *Demokrasi* adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan negara dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dalam menjalankan pemerintahan negara. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara independen dan berada dalam peringkat yang sejajar satu dan lainnya. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introdoction to Demokratic Teory* memerinci beberapa nilai (*values*) yang terdapat dalam demokrasi, yaitu:

- a. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga,
- b. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang sedang berubah,
- c. menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur,
- d. membatasi pemakaian kekerasan sampai taraf yang minimum,
- e. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*),
- f. menjamin tegaknya keadilan.

Untuk menjamin tegaknya nilai-nilai demokrasi tersebut, diperlukan lembaga-lembaga, antara lain pemerintah yang bertanggung jawab dan lembaga perwakilan rakyat yang menyalurkan aspirasi rakyat dan mengadakan pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah. Dalam penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh badan eksekutif, pada negara-negara demokrasi biasanya terdiri atas raja atau presiden beserta menteri-menterinya.

Ketiga jenis lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikatif, dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen), dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden yang diperoleh melalui

pemilihan umum. Pemilihan umum tidak wajib atau tidak mesti diikuti oleh seluruh warga negara, tetapi sebagian warga yang berhak dan secara sukarela mengikuti pemilihan umum, karena tidak semua warga negara mempunyai hak pilih.

Kedaulatan rakyat, artinya hanya kedaulatan memilih presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung. Suatu pemilihan presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tidak menjamin negara tersebut sebagai negara demokrasi sebab kedaulatan rakyat memilih sendiri secara langsung presiden hanyalah sedikit dari sekian banyak kedaulatan rakyat. Walaupun perannya dalam sistem demokrasi tidak besar, pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pesta demokrasi.

3. *Demokrasi totaliter* adalah sebuah istilah yang diperkenalkan oleh sejarawan Israel, J.L. Talmon untuk merujuk pada sistem pemerintahan yang wakil rakyatnya terpilih secara sah mempertahankan kesatuan negara kebangsaan yang warga negaranya, meskipun memiliki hak untuk memilih, tidak banyak atau bahkan sama sekali tidak memiliki partisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintah, sebagaimana diungkapkan oleh Bertrand de Jouvenel dan E.H. Carr.
4. *Diktator* adalah bentuk pemerintahan otokratis yang dipimpin oleh seorang diktator. Kata ini mempunyai dua arti, yaitu:
 - a. Diktator Romawi, yaitu suatu jabatan politis dari Republik Romawi. Para diktator Romawi diberi kekuasaan mutlak pada saat-saat darurat. Akan tetapi, kekuasaan mereka tidak sewenang-wenang ataupun tidak dipertanggungjawabkan karena mereka takluk pada hukum dan membutuhkan pembenaran pada kemudian hari. Setelah awal abad ke-2 SM, tidak ada lagi bentuk diktator seperti itu, dan para diktator pada kemudian hari, seperti Sulla dan Kaisar Romawi menggunakan kekuasaannya dalam cara yang jauh lebih bersifat pribadi dan sewenang-wenang.
 - b. Dalam penggunaan masa kini, diktator merujuk pada suatu bentuk pemerintah absolut yang otokratis oleh kepemimpinan yang tidak dibatasi oleh hukum, konstitusi, atau faktor-faktor sosial dan politis lainnya di dalam negara.
5. *Emirat* (bahasa Arab: *imarah*, jamak *imarat*) adalah sebuah wilayah yang diperintah seorang *emir*. Dalam bahasa Arab, istilah tersebut dapat merujuk secara umum pada provinsi apa pun dari sebuah negara yang diperintah anggota kelompok pemerintah. Misalnya, Uni Emirat Arab, yang merupakan sebuah negara yang terdiri atas tujuh emirat federal yang masing-masing diperintah seorang *emir*.



6. *Federal* adalah kata sifat (adjektif) dari kata federasi. Kata ini merujuk pada pemerintahan pusat atau pemerintahan tingkat nasional. Federasi berasal dari bahasa Belanda, *federatie*, dari bahasa Latin; *foeduratio* yang artinya “perjanjian”. Federasi pertama dari arti ini adalah “perjanjian” antara kerajaan Romawi dan suku bangsa Jerman yang menetap di provinsi Belgia, kira-kira abad ke-4 Masehi. Pada saat itu, mereka berjanji untuk tidak saling memerangi dan membangun kerja sama.

Dalam pengertian modern, sebuah federasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang terdiri atas beberapa negara bagian, yang bekerja sama membentuk negara kesatuan. Tiap-tiap negara bagian memiliki beberapa otonomi khusus dan pemerintahan pusat mengatur beberapa urusan yang dianggap nasional. Dalam sebuah federasi, setiap negara bagian biasanya memiliki otonomi luas dan bisa mengatur pemerintahannya dengan bebas. Ini berbeda dengan sebuah negara kesatuan yang biasanya hanya ada provinsi. Kelebihan negara kesatuan adalah adanya keseragaman antarsemua provinsi.

Federasi dapat bersifat multietnis, atau melingkup wilayah yang luas dari sebuah wilayah, meskipun keduanya bukan suatu keharusan. Federasi biasanya ditemukan dalam sebuah persetujuan awal antara beberapa negara bagian “sovereign”. Federasi modern dianut oleh Australia, Brazil, Kanada, India, Rusia, dan Amerika Serikat. Bentuk pemerintahan atau struktur konstitusional yang ditemukan dalam federasi dikenal sebagai federalisme.

7. *Meritokrasi*, berasal dari kata *merit* atau manfaat. Meritokrasi menunjuk bentuk sistem politik yang memberikan penghargaan lebih kepada mereka yang berprestasi, yang merupakan bentuk sistem masyarakat yang sangat adil dengan memberikan tempat kepada mereka yang berprestasi untuk duduk sebagai pemimpin.

Dalam pengertian khusus, *meritokrasi* kerap dipakai menentang birokrasi yang sarat nepotisme, kolusi, dan korupsi.

8. *Monarkisme* adalah sebuah dukungan terhadap pendirian, pemeliharaan, atau pengembalian sistem kerajaan sebagai bentuk pemerintahan dalam sebuah negara.
9. *Negara kota* adalah negara berbentuk kota yang memiliki wilayah, memiliki rakyat, dan pemerintahan berdaulat penuh. Negara kota biasanya memiliki wilayah yang kecil yang memiliki luas sebesar kota pada umumnya. Contoh negara kota adalah Singapura, Monako, dan Vatikan.

10. *Oligarki* (bahasa Yunani, *oligarkhía*) adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh kelompok elite kecil dari masyarakat, baik dibedakan menurut kekayaan, keluarga, atau militer. Kata ini berasal dari kata bahasa Yunani untuk “sedikit” (*óligon*) dan “memerintah” (*arkho*).
11. *Otokrasi* adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya dipegang oleh satu orang. Istilah ini diturunkan dari bahasa Yunani *autokratôr*, yang secara literal berarti “berkuasa sendiri” atau “penguasa tunggal”. Otokrasi biasanya dibandingkan dengan oligarki (kekuasaan oleh minoritas, kelompok kecil) dan demokrasi (kekuasaan oleh mayoritas, oleh rakyat).
12. *Plutokrasi* merupakan suatu sistem pemerintahan yang mendasarkan kekuasaan atas dasar kekayaan yang mereka miliki. Kata ini diambil dari bahasa Yunani, *ploutos* yang berarti kekayaan dan *kratos* yang berarti kekuasaan. Riwayat keterlibatan kaum hartawan dalam politik kekuasaan memang berawal di kota Yunani, untuk kemudian diikuti di kawasan Genova, Italia.
13. *Republik* adalah sebuah negara yang tampuk pemerintahannya bercabang dari rakyat, bukan dari prinsip keturunan bangsawan. Istilah ini berasal dari bahasa Latin *res publica*, atau “urusan awam”, yang artinya kerajaan dimiliki serta dikawal oleh rakyat. Republik berbeda dengan konsep demokrasi. Ada beberapa negara republik yang diperintah secara totaliter. Misalnya, Afrika Selatan yang telah menjadi republik sejak 1961, tetapi disebabkan dasar *apartheid*, sekitar 80% penduduk kulit hitamnya dilarang untuk mengikuti pemilu. Tentu, ada juga negara republik yang melakukan perwakilan secara demokrasi.

Konsep republik telah lama digunakan. Republik yang paling terkenal, yaitu Republik Roma, yang bertahan dari 509 SM hingga 44 SM. Pada republik tersebut telah dipraktikkan prinsip-prinsip, seperti *anualiti* (memegang pemerintah selama satu tahun) dan “collegiality” (dua orang memegang jabatan ketua negara).

Pemimpin negara republik adalah presiden, tetapi ada juga beberapa pengecualian, seperti di Swiss, terdapat majelis tujuh pemimpin yang merangkap sebagai ketua negara, yang disebut Bundesrat, dan di San Marino, jabatan ketua negara dipegang oleh dua orang.

Republikanisme adalah pandangan bahwa sebuah republik merupakan bentuk pemerintahan terbaik. Republikanisme juga dapat mengarah pada ideologi dari banyak partai politik yang menamakan diri mereka pada Partai Republikan. Beberapa berakar dari anti-monarkisme.



14. Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan yang parlemennya memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensial, sistem parlemen memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam presidensial, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, sedangkan dalam sistem parlementer, presiden hanya menjadi simbol kepala negara.

Pada sistem parlementer pemerintah bergantung pada dukungan secara langsung atau tidak langsung dari legislatif. Parlemen sering dikemukakan melalui sebuah veto keyakinan. Oleh karena itu, tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif dan legislatif.

Sistem parlemen memiliki fleksibilitas dan tanggap kepada keinginan publik. Akan tetapi, sering mengarah pada pemerintahan yang kurang stabil, seperti pada Republik Weimar Jerman dan Republik Keempat Prancis. Sistem parlemen biasanya memiliki perbedaan yang jelas antara kepala pemerintahan dan kepala negara. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri, dan kepala negara ditunjuk dengan kekuasaan sedikit atau seremonial. Beberapa sistem parlemen juga memiliki seorang presiden terpilih dengan kuasa sebagai kepala negara, memberikan keseimbangan dalam sistem ini.

15. *Sistem presidensial*, disebut juga sistem kongresional, merupakan sistem pemerintahan negara republik yang kekuasaan eksekutifnya dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.

Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensial terdiri atas 3 unsur, yaitu:

- presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait;
- presiden dan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan;
- tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan. Akan tetapi, masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, posisi presiden bisa dijatuhkan.

Ciri-ciri pemerintahan presidensial, yaitu:

- dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara;
 - kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh rakyat atau melalui badan perwakilan rakyat;
 - presiden memiliki hak prerogatif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen;
 - menteri-menteri hanya bertanggung jawab pada kekuasaan eksekutif presiden bukan pada kekuasaan legislatif;
 - presiden tidak bertanggung jawab pada kekuasaan legislatif.
16. *Semipresidensial* adalah sistem pemerintahan yang menggabungkan sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Sistem ini disebut juga sebagai sistem dualisme eksekutif. Dalam sistem ini, presiden dipilih oleh rakyat sehingga memiliki kekuasaan yang kuat. Presiden melaksanakan kekuasaan bersama-sama dengan perdana menteri. Sistem ini digunakan oleh Republik Kelima Prancis.
17. *Totalitarian* adalah lawan dari sistem demokrasi. Sistem totalitarian adalah bentuk pemerintahan suatu negara yang bukan hanya selalu berusaha menguasai segala aspek ekonomi dan politik masyarakat, melainkan juga berusaha menentukan nilai-nilai “baik” dan “buruk” dari perilaku, kepercayaan, dan paham masyarakat sehingga tidak ada lagi batas pemisah antara hak dan kewajiban oleh negara dan oleh masyarakat.

Dalam sistem totalitarian, bukan negara yang melayani masyarakat, tetapi sebaliknya anggota masyarakat, khususnya mereka yang bekerja di lembaga-lembaga pemerintah, diwajibkan melaksanakan berbagai tugas untuk membantu penguasa membangun negara ke arah bentuk ideal. Misalnya, mereka diwajibkan menjadi anggota satu-satunya partai politik atau satu-satunya serikat buruh bentukan pemerintah. Apabila nilai-nilai komunis (atau nilai-nilai suatu agama) dianggap oleh penguasa sebagai bentuk ideal, nilai tersebut akan didoktrinkan pada pola pikir masyarakat.

Berbagai bentuk sistem totalitarian dalam pemerintahan berpijak pada ideologi-ideologi yang berbeda. Walaupun demikian, semuanya memiliki ciri-ciri bersama. Dua ciri utama totalitarian yang terpenting adalah ideologi yang disebarkan dan dimasukkan pada berbagai aspek kehidupan sehari-hari dan keberadaan partai politik tunggal agar seluruh komponen masyarakat bisa dimobilisasi melalui partai tunggal tersebut.



Contoh sistem pemerintahan yang menganut pemerintah totalitarian adalah bekas pemerintah Uni Soviet di bawah Stalin, Jerman pada masa Nazi, dan Republik Rakyat Cina pada masa Mao. Rezim komunis di Uni Soviet dan Cina berusaha mencapai “nilai-nilai manusiawi yang universal” dengan menciptakan berbagai kelas masyarakat. Negara Sosial Nasionalis Jerman berusaha mewujudkan “keunggulan dan kelebihan positif” bangsa Arya.

18. *Khalifah* adalah gelar untuk pemimpin umat Islam setelah wafatnya Nabi Muhammad SAW. (570-632). Kata “khalifah” dapat diterjemahkan sebagai “pengganti” atau “perwakilan”. Pada awal keberadaannya, para pemimpin Islam menyebut diri mereka sebagai “khalifah Allah”, yang berarti perwakilan Allah (Tuhan). Akan tetapi, pada perkembangannya, sebutan ini diganti menjadi “khalifat rasul Allah”, yang berarti “pengganti Nabi Allah”, yang kemudian menjadi sebutan standar untuk menggantikan “Khalifah Allah”. Beberapa akademis memilih untuk menyebut “khalifah” sebagai pemimpin umat Islam.

Khalifah juga sering disebut sebagai *amîr al-mu'minîn* atau “pemimpin orang yang beriman”, atau “pemimpin umat muslim”, yang terkadang disingkat menjadi “emir” atau “amir”.

Setelah kepemimpinan Khulafah Al-Rasyidin (Abu Bakar, Umar bin al-Khattab, Utsman bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib), kekhalifahan yang dipegang berturut-turut oleh bani Umayyah, bani Abbasiyah, dan bani Usmaniyah, dan beberapa khalifah kecil, berhasil meluaskan kekuasaannya sampai ke Spanyol, Afrika Utara, dan Mesir. Jabatan dan pemerintahan khalifah berakhir dan dibubarkan dengan pendirian Republik Turki pada tanggal 3 Maret 1924 ditandai dengan pengambilalihan kekuasaan dan wilayah kekhalifahan oleh Majelis Besar Nasional Turki, yang kemudian digantikan oleh Kepresidenan Masalah Keagamaan (*The Presidency of Religious Affairs*) atau sering disebut sebagai Diyanet.

B. Sistem Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata, sistem dan pemerintahan. Kata “sistem” merupakan terjemahan dari kata *system* (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif pada suatu negara untuk mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Pemerintahan berasal dari kata

“pemerintah”, dan yang berasal dari kata perintah. Dalam *Kamus Bahasa Indonesia*, kata-kata itu berarti:

1. perintah adalah perkataan yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu;
2. pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu wilayah, daerah, dan negara;
3. pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, urusan dalam memerintah. Dalam arti yang luas, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dalam arti sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara.

Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu negara menurut Montesquieu diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; kekuasaan legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; dan kekuasaan yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara Indonesia.

Menurut Utrecht, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut.

- a. Pemerintahan sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah. Jadi, yang termasuk badan-badan kenegaraan di sini bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, misalnya badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif.



- b. Pemerintahan sebagai gabungan badan-badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah satu negara, misalnya raja, presiden, atau Yang Dipertuan Agung (Malaysia).
- c. Pemerintahan dalam arti kepala negara (presiden) bersama dengan kabinetnya.

Sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan saling memengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan demikian, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara.

Pemerintahan merupakan hasil dari tindakan administratif pada berbagai bidang dan bukan merupakan hasil dari pelaksanaan tugas pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sebelumnya, tetapi lebih merupakan hasil dari kegiatan produksi bersama (*coproduct*) antara lembaga pemerintahan dan klien masing-masing. Pemerintahan menurut Kooiman, merupakan proses interaksi antarberbagai aktor dalam pemerintahan dengan masyarakat. Oleh sebab itu, pola penyelenggaraan pemerintahan dalam masyarakat dewasa ini pada intinya merupakan proses koordinasi (*coordinating*), pengendalian (*steering*), pemengaruhan (*influencing*), dan penyeimbangan (*balancing*) setiap hubungan interaksi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan (*governing*) dapat dipandang sebagai “intervensi perilaku politik dan sosial yang berorientasi hasil, yang diarahkan untuk menciptakan pola interaksi yang stabil atau dapat diprediksikan dalam suatu sistem (sosial-politik), sesuai dengan harapan ataupun tujuan para pelaku intervensi tersebut”.

Dalam masyarakat modern atau post-modern dewasa ini, pola pemerintahan yang dapat dikembangkan sesuai dengan karakteristiknya masing-masing adalah sebagai berikut.

- a. Kompleksitas, yaitu dalam menghadapi kondisi yang kompleks, pola penyelenggaraan pemerintahan perlu ditekankan pada fungsi koordinasi dan komposisi.
- b. Dinamika, yaitu pola pemerintahan yang dapat dikembangkan adalah pengaturan atau pengendalian (*steering*) dan kolaborasi (pola interaksi

saling mengendalikan di antara berbagai aktor yang terlibat dan atau kepentingan dalam bidang tertentu.

- c. Keragaman, yaitu masyarakat dengan berbagai kepentingan yang beragam dapat diatasi dengan pola penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pengaturan (*regulation*) dan integrasi atau keterpaduan (*integration*). Hasil pelaksanaan tugas pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sebelumnya yang merupakan hasil kegiatan produksi bersama (*coproduct*) antarlembaga pemerintahan dengan klien masing-masing.

Dalam suatu negara yang bentuk pemerintahannya republik, presiden adalah kepala negara dan berkewajiban membentuk departemen-departemen yang akan melaksanakan kekuasaan eksekutif dan melaksanakan undang-undang. Setiap departemen dipimpin oleh seorang menteri. Apabila semua menteri yang ada tersebut dikoordinasikan oleh seorang perdana menteri dapat disebut dewan menteri/kabinet. Kabinet dapat berbentuk presidensial, dan kabinet ministrial.

a. Kabinet Presidensial

Kabinet presidensial adalah kabinet yang pertanggungjawaban atas kebijaksanaan pemerintah dipegang oleh presiden. Presiden merangkap jabatan sebagai perdana menteri sehingga para menteri tidak bertanggung jawab kepada perlemen/DPR, tetapi kepada presiden. Contoh negara yang menggunakan sistem kabinet presidensial adalah Amerika Serikat dan Indonesia.

b. Kabinet Ministrial

Kabinet ministrial adalah suatu kabinet yang dalam menjalankan kebijakan pemerintahan, baik seorang menteri secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama seluruh anggota kabinet bertanggung jawab kepada parlemen/DPR. Contoh negara yang menggunakan sistem kabinet ini adalah negara-negara di Eropa Barat.

Apabila dilihat dari cara pembentukannya, kabinet ministrial dibagi menjadi dua, yaitu kabinet parlementer dan kabinet ekstra-parlementer. Kabinet parlementer adalah kabinet yang dibentuk dengan memerhatikan dan memperhitungkan suara-suara yang ada di dalam parlemen. Jika dilihat dari komposisi (susunan keanggotaannya), kabinet parlementer dibagi menjadi tiga, yaitu kabinet koalisi, kabinet nasional, dan kabinet partai. Adapun kabinet ekstra-parlementer adalah kabinet yang pembentukannya tidak memerhatikan dan memperhitungkan suara-suara serta keadaan dalam parlemen/DPR.



Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, sistem pemerintahan negara dibagi menjadi dua klasifikasi besar, yaitu:

1. sistem pemerintahan presidensial;
2. sistem pemerintahan parlementer.

Pada umumnya, negara-negara di dunia menganut salah satu dari sistem pemerintahan tersebut. Adanya sistem pemerintahan lain dianggap sebagai variasi atau kombinasi dari dua sistem pemerintahan di atas. Negara Inggris dianggap sebagai tipe ideal dari negara yang menganut sistem pemerintahan parlemen. Bahkan, Inggris disebut sebagai *Mother of Parliaments* (induk parlemen), sedangkan Amerika Serikat merupakan tipe ideal dari negara dengan sistem pemerintahan presidensial.

Kedua negara tersebut disebut sebagai tipe ideal karena menerapkan ciri-ciri yang dijalankannya. Inggris adalah negara pertama yang menjalankan model pemerintahan parlementer, sedangkan Amerika Serikat pelopor dalam sistem pemerintahan presidensial. Kedua negara tersebut sampai sekarang tetap konsisten dalam menjalankan prinsip-prinsip dari sistem pemerintahannya. Dari dua negara tersebut, sistem pemerintahan diadopsi oleh negara-negara lain di belahan dunia.

Klasifikasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem pemerintahan disebut parlementer apabila badan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif.

Untuk lebih jelasnya, berikut ini ciri-ciri, kelebihan, serta kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer.

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut:

1. Badan legislatif atau parlemen adalah satu-satunya badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Parlemen memiliki kekuasaan besar sebagai badan perwakilan dan lembaga legislatif.
2. Anggota parlemen terdiri atas orang-orang dari partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Partai politik yang menang dalam pemilihan umum memiliki peluang besar menjadi mayoritas dan memiliki kekuasaan besar di parlemen.
3. Pemerintah atau kabinet terdiri atas para menteri dan perdana menteri sebagai pemimpin kabinet. Perdana menteri dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan kekuasaan eksekutif.

Dalam sistem ini, kekuasaan eksekutif dipegang perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Anggota kabinet umumnya berasal dari parlemen.

4. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas anggota parlemen. Hal ini berarti bahwa sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan kabinet jika mayoritas anggota parlemen menyampaikan mosi tidak percaya kepada kabinet.
5. Kepala negara tidak sekaligus menjadi kepala pemerintahan. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri, sedangkan kepala negara adalah presiden dalam negara republik atau raja/sultan dalam negara monarki. Kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan. Ia hanya berperan sebagai simbol kedaulatan dan keutuhan negara.
6. Sebagai imbalan parlemen dapat menjatuhkan kabinet, presiden atau raja atas saran dari perdana menteri dapat membubarkan parlemen. Selanjutnya, diadakan pemilihan umum lagi untuk membentuk parlemen baru.

Kelebihan sistem pemerintahan parlementer:

1. Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.
2. Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
3. Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi barhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Kekurangan sistem pemerintahan parlementer:

1. Kedudukan badan eksekutif/kabinet bergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga kabinet sewaktu-waktu dapat dijatuhkan oleh parlemen.
2. Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat dibubarkan.
3. Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar di parlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.



4. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, badan eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang independen. Kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Mereka dipilih oleh rakyat secara terpisah.

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut.

1. Penyelenggara negara berada di tangan presiden. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau suatu dewan majelis.
2. Kabinet (dewan menteri) dibentuk oleh presiden. Kabinet bertanggung jawab kepada presiden dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau legislatif.
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Hal itu dikarenakan presiden tidak dipilih oleh parlemen.
4. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen seperti dalam sistem parlementer.
5. Parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan. Anggota parlemen dipilih oleh rakyat.
6. Presiden tidak berada di bawah pengawasan langsung parlemen.

Kelebihan sistem pemerintahan presidensial:

1. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak bergantung pada parlemen.
2. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, dan Presiden Indonesia adalah lima tahun.
3. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
4. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar, termasuk anggota parlemen sendiri.

Kekurangan sistem pemerintahan presidensial:

1. Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
2. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.

3. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya merupakan hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

Sistem pemerintahan negara-negara di dunia ini berbeda-beda sesuai dengan keinginan suatu negara, yang disesuaikan dengan keadaan bangsa dan negara tersebut.

Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial adalah Amerika Serikat, Filipina, Brasil, Mesir, dan Argentina. Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlemen: Inggris, India, Malaysia, Jepang, dan Australia. Meskipun sama-sama menggunakan sistem presidensial atau parlementer, terdapat variasi-variasi disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Misalnya, Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial tidak akan sama persis dengan sistem pemerintahan presidensial yang berjalan di Amerika Serikat. Bahkan, negara-negara tertentu memakai sistem campuran antara presidensial dan parlementer (*mixed parliamentary presidential system*). Contohnya, negara Prancis sekarang memiliki presiden sebagai kepala negara yang memiliki kekuasaan besar, tetapi juga terdapat perdana menteri yang diangkat oleh presiden untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari.

Sistem pemerintahan suatu negara berguna bagi negara lain. Salah satunya adalah dengan mengadakan perbandingan dengan negara lain. Negara-negara dapat mencari dan menemukan beberapa persamaan dan perbedaan antarsistem pemerintahan. Selanjutnya, negara dapat mengembangkan sistem pemerintahan yang dianggap lebih baik dari sebelumnya. Mereka bisa pula mengadopsi sistem pemerintahan negara lain dalam sistem pemerintahan mereka. Para pejabat negara, politisi, dan para anggota parlemen negara sering mengadakan kunjungan keluar negeri atau antarnegara. Mereka melakukan pengamatan, pengkajian, perbandingan sistem pemerintahan negara yang dikunjungi dengan sistem pemerintahan negaranya. Sesuai kunjungan, para anggota parlemen tersebut memiliki pengetahuan dan wawasan yang semakin luas untuk mengembangkan sistem pemerintahan negaranya. Pembangunan sistem pemerintahan di Indonesia juga tidak lepas dari hasil perbandingan sistem pemerintahan antarnegara. Sebagai negara dengan sistem presidensial, Indonesia banyak mengadopsi praktik-praktik pemerintahan di Amerika Serikat. Misalnya, pemilihan presiden langsung dan mekanisme *checks and balance*. Konvensi Partai Golkar menjelang pemilu tahun 2004 juga mencontoh praktik konvensi di Amerika Serikat. Sekalipun demikian, tidak semua praktik

pemerintahan di Indonesia bersifat tiruan semata dari sistem pemerintahan Amerika Serikat. Contohnya, Indonesia mengenal adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan di Amerika Serikat tidak ada lembaga semacam itu.

Dengan demikian, sistem pemerintahan suatu negara dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan atau model yang dapat diadopsi menjadi bagian dari sistem pemerintahan negara lain. Amerika Serikat dan Inggris mampu membuktikan diri sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dan parlementer seara ideal. Sistem pemerintahan dari kedua negara tersebut selanjutnya banyak ditiru oleh negara-negara lain di dunia, yang tentunya disesuaikan dengan negara bersangkutan.

C. Negara-negara di Dunia

Negara-negara di dunia meliputi negara berdaulat dan negara dengan pengakuan internasional terbatas. Negara berdaulat yang diakui secara internasional terdiri atas 193 negara sebagai berikut.

1. 192 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).
2. Negara yang diakui secara internasional, di bawah pemerintahan Tahta Suci (pengamat di PBB): Vatikan.

Tabel 8
Daftar Negara-negara di Dunia²

Nama dalam bahasa Indonesia	Nama dalam bahasa resmi
A	
 Afganistan – Republik Islam Afganistan	<ul style="list-style-type: none"> <i>Pashto</i>: د افغانستان اسلامي جمهوریت <i>Dari/Persia</i>: افغانستان – جمهوری اسلامی افغانستان
 Afrika Selatan – Republik Afrika Selatan	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris</i>: South Africa - Republic of South Africa <i>Afrikaans</i>: Suid-Afrika - Republiek van Suid-Afrika <i>Xhosa</i>: Mzantsi Afrika - Rhiphabliki yaseMzantsi Afrika

²⁾ http://id.wikipedia.org/wiki/negara-negara_di_dunia/Amerika_Serikat#Politik

	<ul style="list-style-type: none"> <i>Zulu</i>: Ningizimu Afrika - IRiphabliki yase Ningizimu Afrika <i>Ndebele</i>: Sewula Afrika - IRiphabliki yeSewula Afrika <i>Sotho Utara</i>: Afrika-Borwa - Rephaboliki ya Afrika-Borwa <i>Sotho</i>: Afrika Borwa - Rephaboliki ya Afrika Borwa <i>Tswana</i>: Aforika Borwa - Rephaboliki ya Aforika Borwa <i>Swati</i>: Ningizimu Afrika - IRiphabhulikhi yeNingizimu Afrika <i>Venda</i>: Afurika Tshipembe - Riphabuḽiki ya Afurika Tshipembe <i>Tsonga</i>: Afrika Dzonga - Riphabliki ra Afrika Dzonga
 Afrika Tengah – Republik Afrika Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <i>Perancis</i>: Centrafrique - République Centrafricaine <i>Sangho</i>: - Ködörösêse tî Bêafrîka
 Albania – Republik Albania	<i>Albania</i> : Shqipëria – Republika e Shqipërisë
 Aljazair – Republik Demokratik Rakyat Aljazair	<i>Arab</i> : الجزائر – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
 Amerika Serikat	<i>Inggris</i> : United States – United States of America
 Andorra – Kepangeranan Andorra	<i>Catalan</i> : Andorra – Principat d'Andorra
 Angola – Republik Angola	<i>Portugis</i> : Angola – República de Angola
 Antigua dan Barbuda	<i>Inggris</i> : Antigua and Barbuda – Antigua and Barbuda
 Arab Saudi – Kerajaan Arab Saudi	<i>Arab</i> : السعودية – المملكة العربية السعودية
 Argentina – Republik Argentina	<i>Spanyol</i> : Argentina - República Argentina
 Armenia – Republik Armenia	<i>Armenia</i> : Հայաստան – Հայաստանի Հանրապետություն
 Australia – Persemakmuran Australia	<i>Inggris</i> : Commonwealth of Australia
 Austria – Republik Austria	<i>Jerman</i> : Österreich - Republik Österreich
 Azerbaijan – Republik Ajerbaijan	<i>Azeri</i> : Azərbaycan – Azərbaycan Respublikası



B	
 Bahama Persemakmuran Bahama	<i>Inggris:</i> The Bahamas – Commonwealt of The Bahamas
 Bahrain – Kerajaan Bahrain	<i>Arab:</i> مملكة البحرين – البحرين
 Bangladesh Republik Rakyat Bangladesh	<i>Bengali:</i> বাংলাদেশ – গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ
 Barbados	<i>Inggris:</i> Barbados
 Belanda – Kerajaan Belanda	<i>Belanda:</i> Nederland – Koninkrijk der Nederlanden
 Belarus – Republik Belarus	<ul style="list-style-type: none"> <i>Belarus:</i> Беларусь – Рэспубліка Беларусь <i>Rusia:</i> Беларусь – Республика Беларусь
 Belgia – Kerajaan Belgia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Belanda:</i> België – Koninkrijk België <i>Perancis:</i> Belgique - Royaume de Belgique <i>Jerman:</i> Belgien - Königreich Belgien
 Belize	<i>Inggris:</i> Belize
 Benin – Republik Benin	<i>Perancis:</i> Bénin - République du Bénin
 Bhutan – Kerajaan bhutan	<i>Dzongkha</i>
 Bolivia – Republik Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Spanyol:</i> Bolivia - Estado Plurinacional de Bolivia <i>Quechua:</i> Bulibiya - Bulibiya Mama Llaqta <i>Aymara:</i> Wuliwya - Wuliwya Suyu
 Bosnia dan Herzegovina	<ul style="list-style-type: none"> <i>Bosnia and Kroasia:</i> Bosna i Hercegovina <i>Serbia:</i> Босна и Херцеговина
 Botswana – Republik Bostwana	<ul style="list-style-type: none"> <i>Tswana:</i> Botswana - Lefatshe la Botswana <i>Inggris:</i> Botswana - Republic of Botswana
 Brasil – Republik Federal Brasil	<i>Portugis:</i> Brasil – República Federativa do Brasil
 Britania Raya – Kerajaan Bersatu Britania Raya dan Irlandia Utara	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris:</i> United Kingdom - United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland <i>Welsh:</i> Teyrnas Unedig Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon <i>Scottish Gaelic:</i> An Rìoghachd Aonaichte na Breatainn Mhòr agus Èirinn a Tuath <i>Irish:</i> Ríocht Aontaithe na Breataine Móire agus Thuaisceart Éireann <i>Scots:</i> Unitit Kinrick o Great Breetain an Northren Ireland <i>Cornish:</i> Ruwvaneth Unys Breten Veur hag Iwerdhon Gledh

 Brunei – Negara Brunei Darussalam	<i>Melayu:</i> Negara Brunei Darussalam
 Bulgaria – Republik Bulgaria	<i>Bulgaria:</i> България – Република България
 Burkina Faso	<i>Perancis:</i> Burkina Faso
 Burundi – Republik Burundi	<ul style="list-style-type: none"> <i>Kirundi:</i> Uburundi - Republika y'Uburundi <i>Perancis:</i> Burundi - République du Burundi
Untuk “Burma”,	Lihat Myanmar
C	
 Ceko – Republik Ceko	
 Chad – Republik Chad	<ul style="list-style-type: none"> <i>Fransis</i> Tchad - République du Tchad <i>Arab:</i> تشاد - جمهورية تشاد
 Chili – Republik Chili	<i>Spanyol:</i> Chile – República de Chile
 China – Republik Rakyat China	<i>Mandarin:</i> 中国 – 中华人民共和国
Untuk “Côte d'Ivoire”,	Lihat Pantai Gading
D	
 Denmark – Kerajaan Denmark	<i>Denmark:</i> Danmark – Kongeriget Danmark
 Djibouti – Republik Djibouti	<ul style="list-style-type: none"> <i>Perancis:</i> Djibouti - République de Djibouti <i>Arab:</i> جيبوتي - جمهورية جيبوتي
 Dominika – Persemakmuran Dominika	<i>Inggris:</i> Dominica: Commonwealth of Dominica
 Dominika – Republik Dominika	<i>Spanyol:</i> República Dominicana
E	
 Ekuador – Republik Ekuador	<i>Spanyol:</i> Ecuador – Republica del Ecuador
 El Salvador – Republik El Salvador	<i>Spanyol:</i> El Salvador – República de El Salvador
 Eritrea – Negara Eritrea	<i>Tigrinya:</i>
 Estonia – Republik Estonia	<i>Estonia:</i> Eesti – Eesti Vabariik













 Ethiopia – Republik Demokratik Federal Ethiopia	<i>Amharic</i>
F	
 Fiji – Republik Kepulauan Fiji	<ul style="list-style-type: none"> <i>Fiji:</i> Viti – Matanitu Tu-Vaka-i-koya ko Viti <i>Inggris:</i> Fiji – Republic of the Fiji Islands <i>Hindustan:</i> فجی ریپبلک/فجی گणराज्य – فجی/فجی
 Filipina – Republik Filipina	<i>Filipino:</i> Pilipinas - Republika ng Pilipinas
 Finlandia – Republik Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Finlandia:</i> Suomi - Suomen tasavalta <i>Swedia:</i> Finland - Republiken Finland
G	
 Gabon – Republik Gabon	<i>Perancis:</i> Gabon - République Gabonaise
 Gambia – Republik Gambia Untuk “Jalur Gaza”,	<i>Inggris:</i> The Gambia - Republic of The Gambia Lihat Palestina
 Georgia	
 Ghana – Republik Ghana	<i>Inggris:</i> Ghana – Republic of Ghana
 Grenada	<i>Inggris:</i> Grenada
 Guatemala – Republik Guatemala	<i>Spanyol:</i> Guatemala - República de Guatemala
 Guinea – Republik Guinea	<i>Perancis:</i> Guinée - République de Guinée
 Guine Khatulistiwa Republik Guinea Khatulistiwa	<ul style="list-style-type: none"> <i>Spanyol:</i> Guinea Ecuatorial – República de Guinea Ecuatorial <i>Perancis:</i> Guinée Équatoriale – République de Guinée Équatoriale
 Guinea-Bissau – Republik Guinea-Bissau	<i>Portugis:</i> Guiné-Bissau - República da Guiné-Bissau
 Guyana – Republik Kooperatif Guyana	<i>Inggris:</i> Guyana - Co-operative Republic of Guyana
H	
 Haiti – Republik Haiti	<ul style="list-style-type: none"> <i>Perancis:</i> Haïti – République d’Haïti <i>Creole:</i> Ayiti – Repiblik d’Ayiti
 Honduras – Republik Honduras	<i>Spanyol:</i> Honduras – República de Honduras
 Hongaria – Republik Hongaria	<i>Hongaria:</i> Magyarország – Magyar Köztársaság

















I	
 India – Republik India	<ul style="list-style-type: none"> <i>Hindi</i> <i>Inggris:</i> India – Republic of India <i>Assam</i> <i>Bengali</i> <i>Bhojpuri</i> <i>Gujarati</i> <i>Kashmiri</i> <i>Konkani</i> <i>Malayalam</i> <i>Meitei Manipuri</i> <i>Marathi</i> <i>Nepali</i> <i>Oriya</i> <i>Punjabi</i> <i>Sanskrit</i> <i>Sindhi</i> <i>Tamil</i> <i>Telugu</i> <i>Urdu</i>
 Indonesia – Republik Indonesia	<i>Indonesia:</i> Republik Indonesia
 Irak – Republik Irak	<ul style="list-style-type: none"> <i>Arab:</i> جمهورية العراق <i>Kurdi:</i> کۆماری عێراق
 Iran – Republik Islam Iran	<i>Persia:</i> جمهوری اسلامی ایران
 Irlandia – Republik Irlandia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Irlandia:</i> Éire – Poblacht na hÉireann <i>Inggris:</i> Ireland – Republic of Ireland
 Islandia – Republik Islandia	<i>Islandia:</i> Lýðveldið Ísland
 Israel – Negara Israel	<ul style="list-style-type: none"> <i>Hebrew</i> <i>Arab:</i> دولة اسرائيل
 Italia – Republik Italia	<i>Italia:</i> Italia – Reapubblica Italiana
J	
 Jamaika –	<i>Inggris:</i> Jamaica
 Jepang –	<i>Jepang</i>
 Jerman – Republik Federal Jerman	<i>Jerman:</i> Deutschland – Bundesrepublik Deutschland
K	
 Kamboja – Kerajaan Kamboja	<i>Khmer</i>

 Kamerun – Kerajaan Kamerun	<ul style="list-style-type: none"> <i>Perancis</i>: Cameroun – République du Cameroun <i>Inggris</i>: Cameroon – Republic of Cameroon
 Kanada	<i>Inggris dan Perancis</i> : Canada
 Kazakhstan – Republik Kazakhstan	<ul style="list-style-type: none"> <i>Kazakh</i>: Қазақстан Республикасы / Qazaqstan Respwblıkası <i>Rusia</i>: Республика Казахстан / Respublika Kazakhstan <i>Ukraina</i>: Казахстан – Республіка Казахстан <i>Jerman</i>: Kasachstan – Republik Kasachstan
 Kenya – Republik Kenya	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris</i>: Kenya – Republic of Kenya <i>Swahili</i>: Kenya – Jamhuri ya Kenya
 Kirgizstan – Republik Kirgizstan	<ul style="list-style-type: none"> <i>Kirgiz</i>: Кыргызстан – Кыргыз Республикасы <i>Rusia</i>: Кыргызстан – Кыргызская республика
 Kiribati – Republik Kiribati	<ul style="list-style-type: none"> <i>Gilbert</i>: Kiribati – Ribaberikin Kiribati <i>Inggris</i>: Kiribati – Republic of Kiribati
 Kolombia – Republik Kolombia	<i>Spanyol</i> : Colombia - República de Colombia
 Komoro – Perserikatan Komoro	<ul style="list-style-type: none"> <i>Komoro</i>: Komori – Udzima wa Komori <i>Perancis</i>: Comores – Union des Comores <i>Arab</i>: القمر – اتحاد القمر
 Kongo – Republik Demokratik Kongo	<i>Perancis</i> : Congo – République Démocratique du Congo
 Kongo – Republik Kongo	<i>Perancis</i> : Congo – République du Congo
 Korea Selatan – Republik Korea	<i>Korea</i> : 한국 – 대한민국
 Korea Utara – Republik Rakyat Demokratik Korea	<i>Korea</i> : 조선 – 조선민주주의인민공화국
 Kosta Rika – Republik Kosta Rika	<i>Spanyol</i> : Costa Rica – República de Costa Rica
 Kroasia – Republik Kroasia	<i>Kroasia</i> : Hrvatska - Republika Hrvatska
 Kuba – Republik Kuba	<i>Spanyol</i> : Cuba - República de Cuba
 Kuwait – Negara Kuwait	<i>Arab</i> : الكويت – دولة الكويت
L	
 Laos – Republik Demokratik Rakyat Laos	<i>Laos</i> : ລາວ – ສາທາລະນະລັດ ປະຊາທິປະໄຕ ປະຊາຊົນລາວ
 Latvia – Republik Latvia	<i>Latvia</i> : Latvija – Latvijas Republika

 Lebanon – Republik Lebanon	<ul style="list-style-type: none"> <i>Arab</i>: الجمهورية اللبنانية – لبنان <i>Perancis</i>: République libanaise
 Lesotho – Kerajaan Lesotho	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris</i>: Lesotho – Kingdom of Lesotho <i>Sotho</i>: Lesotho – Mmuso wa Lesotho
 Liberia – Republik Liberia	<i>Inggris</i> : Liberia – Republic of Liberia
 Libya – Jamahiriyah Arab Rakyat Sosialis Agung Libya	<i>Arab</i> : ليبيا – الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى
 Liechtenstein – Kepangeranan Liechtenstein	<i>Jerman</i> : Liechtenstein - Fürstentum Liechtenstein
 Lituania – Republik Lituania	<i>Lithuania</i> : Lietuva – Lietuvos Respublika
 Luksemburg – Keadipatian Agung Luksemburg	<ul style="list-style-type: none"> <i>Luksemburg</i>: Lëtzebuerg – Groussherzogdem Lëtzebuerg <i>Perancis</i>: Luxembourg – Grand-Duché du Luxembourg <i>Jerman</i>: Luxemburg – Großherzogtum Luxemburg
M	
 Madagaskar – Republik Madagaskar	<ul style="list-style-type: none"> <i>Malagasi</i>: Madagasikara – Repoblikan'i Madagasikara <i>Perancis</i>: Madagascar – Republique de Madagascar
 Makedonia – Republik Makedonia	<i>Makedonia</i> : Македонија – Република Македонија
 Maladewa – Republik Maladewa	<i>Divehi</i>
 Malawi – Republik Malawi	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris</i>: Malawi – Republic of Malawi <i>Chewa</i>: Malaŵi – Mfuko la Malaŵi
 Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Melayu</i>: Malaysia <i>Inggris</i>: Malaysia <i>Tamil</i>
 Mali – Republik Mali	<i>Perancis</i> : Mali – République du Mali
 Malta – Republik Malta	<ul style="list-style-type: none"> <i>Malta</i>: Malta – Repubblika ta' Malta <i>Inggris</i>: Malta – Republic of Malta
 Maroko – Kerajaan Maroko	<i>Arab</i> : المغرب – المملكة المغربية
 Marshall – Republik Kepulauan Marshall	<ul style="list-style-type: none"> <i>Marshall</i>: Aorōkin Majeļ – Aolepān Aorōkin Majeļ <i>Inggris</i>: Marshall Islands – Republic of the Marshall Islands



	Mauritania Republik Islam Mauritania	<ul style="list-style-type: none"> Arab: الجمهورية الإسلامية الموريتانية Perancis: Mauritanie - République Islamique de la Mauritanie
	Mauritius Republik Mauritius	Inggris: Mauritius - Republic of Mauritius
	Meksiko Negara-negara Meksiko	Spanyol: México - Estados Unidos Mexicanos
	Mesir Republik Arab Mesir	Arab: جمهورية مصر العربية - مصر
	Mikronesia Federasi Mikronesia	Inggris: Micronesia - Federated States of Micronesia
	Moldova Republik Moldova	Moldova: Moldova - Republica Moldova
	Mongolia Republik Mongolia	Tipar: "Tosonsavis" - "Tosonsavis"
	Monako Keabangsaan Monako	<ul style="list-style-type: none"> Perancis: Monaco - Principauté de Monaco Monégasque: Monegasco - Principauté de Monaco Italia: Monaco - Principato di Monaco
	Mongolia Republik Mongolia	Mongolia: Монгол Улс - Монгол Улс
	Montenegro Republik Montenegro	Montenegro: Црна Гора - Црна Гора
	Mozambik Republik Mozambik	Portugis: Moçambique - República de Moçambique
	Myanmar Republik Perseutan Myanmar	Myanmar: မြန်မာနိုင်ငံတော်
	Namibia Republik Namibia	Inggris: Namibia - Republic of Namibia
	Nauru Republik Nauru	<ul style="list-style-type: none"> Nauru: Naoero - Ripublik Naoero Inggris: Nauru - Republic of Nauru
	Nepal Republik Nepal	Nepal: नेपाल - नेपाल
	Niger Republik Niger	Perancis: Niger - République du Niger
	Nigeria Republik Federal Nigeria	Inggris: Nigeria - Federal Republic of Nigeria
	Nikaragua Republik Nikaragua	Spanyol: Nicaragua - República de Nicaragua
	Norwegia Kerajaan Norwegia	Norwegia: Norge - Kongeriket Norge
	Oman Keabangsaan Oman	Arab: سلطنة عمان - عمان



	Pakistan Republik Islam Pakistan	<ul style="list-style-type: none"> Urdu: اسلامی جمہوریہ پاکستان - پاکستان Inggris: Pakistan - Islamic Republic of Pakistan
	Palau Republik Palau	<ul style="list-style-type: none"> Palau: Belau - Belau Inggris: Palau - Republic of Palau
	Panama Republik Panama	Spanyol: Panamá - República de Panamá
	Pantai Gading Republik Pantai Gading	Perancis: Côte d'Ivoire - Côte d'Ivoire
	Papua Nugini Negara Independen Papua Nugini	<ul style="list-style-type: none"> Inggris: Papua New Guinea - Independent State of Papua New Guinea Tipar: "Papua Nugini" - "Papua Nugini"
	Paraguay Republik Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> Spanyol: Paraguay - República del Paraguay Guaraní: Paraguái - Paraguái
	Perancis Republik Perancis	Perancis: France - République Française
	Peru Republik Peru	Spanyol: Perú - República del Perú
	Polandia Republik Polandia	Polski: Polska - Rzeczpospolita Polska
	Portugal Republik Portugal	Portugis: Portugal - República Portuguesa
	Qatar Negara Qatar	Arab: دولة قطر - قطر
	Rumania Republik Rumania	<ul style="list-style-type: none"> Rumania: România - România Hongaria: Románia - Románia
	Rusia Federasi Rusia	Rusia: Россия - Российская Федерация
	Rwanda Republik Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> Kinyarwanda: Rwanda - Rwanda Perancis: Rwanda - République du Rwanda Inggris: Rwanda - Republic of Rwanda
	Saint Kitts dan Nevis Federasi Saint Kitts dan Nevis	Inggris: Saint Kitts and Nevis - Saint Kitts and Nevis
	Saint Lucia Republik Saint Lucia	Inggris: Saint Lucia - Saint Lucia

 Saint Vincent dan Grenadines	<i>Inggris:</i> Saint Vincent and the Grenadines
 Samoa – Negara Independen Samoa	<ul style="list-style-type: none"> <i>Samoa:</i> Sāmoa – Mālo Tuto'atasi o Sāmoa <i>Inggris:</i> Samoa – Independent State of Samoa
 San Marino – Republik Serene San Marino	<i>Italia:</i> San Marino – Repubblica di San Marino
 Sao Tome dan Principe – Republik Demokratik Sao Tome dan Principe	<i>Portugis:</i> São Tomé e Príncipe – República Democrática de São Tomé e Príncipe
 Selandia Baru	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris:</i> New Zealand <i>Māori:</i> Aotearoa
 Senegal – Republik Senegal	<i>Perancis:</i> Sénégal – République du Sénégal
 Serbia – Republik Serbia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Serbia:</i> Србија – Република Србија <i>Hongaria:</i> Szerbia – Szerb Köztársaság
 Seychelles – Republik Seychelles	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris:</i> Seychelles – Republic of Seychelles <i>Perancis:</i> Seychelles – République des Seychelles <i>Creole:</i> Seychelles – Repiblik Sesel
 Sierra Leone – Republik Sierra Leone	<i>Inggris:</i> Sierra Leone - Republic of Sierra Leone
 Singapura – Republik Singapura	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris:</i> Singapore – Republic of Singapore <i>Melayu:</i> Singapura – Republik Singapura <i>Mandarin:</i> 新加坡 – 新加坡共和国 <i>Tamil:</i> சிங்கப்பூர் - சிங்கப்பூர் குடியரசு
 Siprus – Republik Siprus	<ul style="list-style-type: none"> <i>Yunani:</i> Κύπρος – Κυπριακή Δημοκρατία <i>Turki:</i> Kıbrıs – Kıbrıs Cumhuriyeti
 Slovenia – Republik Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Slovenia:</i> Slovenija – Republika Slovenija <i>Italia:</i> Slovenia – Repubblica Slovenia <i>Hongaria:</i> Szlovénia – a Szlovén Köztársaság
 Slowakia – Republik Slowakia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Slowakia:</i> Slovensko – Slovenská Republika <i>Hongaria:</i> Szlovákia – Szlovák Köztársaság
 Solomon – Kepulauan Solomon	<i>Inggris:</i> Solomon Islands
 Somalia – Republik Somalia	<ul style="list-style-type: none"> <i>Somalia:</i> Soomaaliya – Jamhuuriyadda Federaalka Soomaaliya <i>Arab:</i> الصومال – جمهورية الصومال
 Spanyol – Kerajaan Spanyol	<ul style="list-style-type: none"> <i>Spanyol:</i> España – Reino de España <i>Catalan:</i> Espanya – Regne d'Espanya <i>Basque:</i> Espainia – Espainiako Erresuma <i>Galicia:</i> España – Reino de España

 Sri Langka – Republik Sosialis Demokratik Sri Langka	<ul style="list-style-type: none"> <i>Sinhala:</i> <i>Tamil:</i> இலங்கை – இலங்கை ஜனநாயக சமத்துவ குடியரசு
 Sudan – Republik Sudan	<ul style="list-style-type: none"> <i>Arab:</i> السودان – جمهورية السودان <i>Inggris:</i> Sudan – Republic of the Sudan
 Suriah – Republik Arab Suriah	<i>Arab:</i> سورية – الجمهورية العربية السورية
 Suriname – Republik Suriname	<i>Belanda:</i> Suriname – Republiek Suriname
 Swaziland – Kerajaan Swaziland	<ul style="list-style-type: none"> <i>Inggris:</i> Swaziland – Kingdom of Swaziland <i>Swati:</i> eSwatini – Umbuso weSwatini
 Swedia – Kerajaan Swedia	<i>Swedia:</i> Sverige – Konungariket Sverige
 Swiss – Konfederasi Swiss	<ul style="list-style-type: none"> <i>Jerman:</i> Schweiz – Schweizerische Eidgenossenschaft <i>Perancis:</i> Suisse – Confédération Suisse <i>Italia:</i> Svizzera – Confederazione Svizzera <i>Roman:</i> Svizra – Confederaziun Svizra <i>Latin:</i> Confoederatio Helvetica
T	
 Tajikistan – Republik Tajikistan	<i>Tajik:</i> Тоҷикистон - Ҷумҳурии Тоҷикистон
 Tanjung Verde – Republik Tanjung Verde	<i>Portugis:</i> Cabo Verde – República de Cabo Verde
 Tanzania – Republik Persatuan Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> <i>Swahili:</i> Tanzania – Jamhuri ya Muungano wa Tanzania <i>Inggris:</i> Tanzania – United Republic of Tanzania
 Thailand – Kerajaan Thailand	<i>Thai:</i> ประเทศไทย – ราชอาณาจักรไทย
 Timor Leste – Republik Demokratik Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> <i>Tetum:</i> Timor Lorosa'e - Repúblika Demokrátika Timor Lorosa'e <i>Portugis:</i> Timor-Leste - República Democrática de Timor-Leste
<i>Untuk "Republik Rakyat Tiongkok",</i>	
 Togo – Republik Togo	<i>Perancis:</i> Togo – République Togolaise
 Tonga – Kerajaan Tonga	<ul style="list-style-type: none"> <i>Tonga:</i> Tonga – Pule'anga Fakatu'i 'o Tonga <i>Inggris:</i> Tonga - Kingdom of Tonga
 Trinidad dan Tobago – Republik Trinidad dan Tobago	<i>Inggris:</i> Trinidad and Tobago – Republic of Trinidad and Tobago



 Tunisia – Republik Tunisia	<ul style="list-style-type: none"> • Arab: الجمهورية التونسية – تونس • Perancis: Tunisie – République du Tunisie
 Turki – Republik Turki	<i>Turki</i> : Türkiye – Türkiye Cumhuriyeti
 Turkmenistan	<i>Turkmen</i> : Türkmenistan
 Tuvalu	<i>Tuvalu dan Inggris</i> : Tuvalu
U	
 Uganda – Republik Uganda	<ul style="list-style-type: none"> • Inggris: Uganda – Republic of Uganda • Swahili: Uganda – Jamhuri ya Uganda
 Ukraina	<i>Ukraina</i> : Україна
 Uni Emirat Arab	<i>Arab</i> : دولة الإمارات العربية المتحدة
 Uruguay – Republik Timur Uruguay	<i>Spanyol</i> : Uruguay - República Oriental del Uruguay
 Uzbekistan – Republik Uzbekistan	<i>Uzbek</i> : Ўзбекистон - Ўзбекистон Республикаси
V	
 Vanuatu – Republik Vanuatu	<ul style="list-style-type: none"> • Bislama: Vanuatu – Ripablik blong Vanuatu • Inggris: Vanuatu – Republic of Vanuatu • Perancis: Vanuatu – République du Vanuatu
 Vatikan – Negara Kota Vatikan	<ul style="list-style-type: none"> • Latin: Civitas Vaticana – Status Civitatis Vaticanæ • Italia: Città del Vaticano – Stato della Città del Vaticano
 Venezuela – Republik Bolivar Venezuela	<i>Spanyol</i> : Venezuela – República Bolivariana de Venezuela
 Vietnam – Republik Sosialis Vietnam	<i>Vietnam</i> : Việt Nam – Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam
Y	
 Yaman – Republik Yaman	<i>Arab</i> : الجمهورية اليمنية – اليمن
 Yordania – Kerajaan Hasyimiyah Yordania	<i>Arab</i> : المملكة الأردنية الهاشمية – الاردن
 Yunani – Republik Hellenik	<i>Yunani</i> : Ελλάδα - Ελληνική Δημοκρατία
Z	
Untuk “Zaire”,	Lihat Republik Demokratik Kongo

 Zambia – Republik Zambia	<i>Inggris</i> : Zambia – Republic of Zambia
 Zimbabwe – Republik Zimbabwe	<i>Inggris</i> : Zimbabwe – Republic of Zimbabwe

Negara dengan pengakuan internasional terbatas terdiri atas 10 negara yang bukan merupakan anggota PBB, tetapi dapat didefinisikan sebagai negara menurut hukum kebiasaan internasional sesuai dengan presiden Konvensi Montevideo. Negara-negara tersebut adalah sebagai berikut.

- Empat negara dengan pengakuan internasional hanya dari beberapa negara dan memenuhi klausa (d) dari Konvensi Montevideo (*capacity to enter into relations with the other states*) sehubungan dengan keanggotaannya dalam organisasi internasional (seperti Bank Dunia, Uni Afrika), yaitu sebagai berikut.
 - Palestina, memiliki hubungan diplomatik dengan lebih dari 100 negara dan hubungan informal dengan 25 negara lainnya, di bawah pemerintahan Otoritas Nasional Palestina dan Organisasi Pembebasan Palestina (pengamat di PBB).
 - Republik Demokratik Arab Sahrawi, diakui oleh 81 negara anggota PBB, anggota Uni Afrika, mengendalikan sebagian wilayah Sahara Barat.
 - Republik Kosovo, diakui oleh 71 negara anggota PBB dan Republik Cina (Taiwan), memiliki hubungan informal dengan 6 negara lainnya.
 - Republik Cina (Taiwan), memperebutkan pengakuan dengan satu negara anggota PBB, diakui oleh 22 negara anggota PBB dan Tahta Suci (Vatikan) sebagai negara yang mewakili Cina, tetapi tidak lagi diakui oleh PBB sejak 25 Oktober 1971.
- Enam negara dengan sedikit atau tanpa pengakuan internasional.
 - Dua negara, diakui oleh 4 negara anggota PBB, Transnistria, dan saling mengakui satu sama lain, yaitu Republik Abkhazia dan Republik Ossetia Selatan.
 - Satu negara, diakui oleh satu negara anggota PBB (Turki) dan memiliki hubungan informal dengan 19 negara lainnya, yaitu Republik Turki Siprus Utara.
 - Satu negara, diakui oleh Abkhazia dan Ossetia Selatan, yaitu Transnistria.
 - Satu negara, diakui oleh Transnistria, yaitu Republik Nagorno-Karabakh.

- Spanyol: *Kepulauan Canary* (komunitas otonom) dan *Plaza de soberanía* (termasuk kota otonom *Ceuta* dan *Melilla*).
- l. Entitas subnasional lainnya dari suatu negara.
 2. Entitas khusus yang diakui melalui perjanjian internasional:
 - a. *Åland* di Finlandia;
 - b. *Svalbard* di Norwegia;
 - c. Daerah Administratif Khusus *Hong Kong* dan *Makau* di Republik Rakyat Cina.
 3. Wilayah dependensi yang berada di dalam kedaulatan suatu negara.
 4. Negara mikro, karena terlalu kecil secara *de facto* dan tidak diakui secara *de jure*.

Catatan:

1. Tahta Suci adalah suatu entitas berdaulat yang unik di bawah hukum internasional, berhubungan dengan Vatikan, yang dikepalai oleh Paus, mengelola hubungan diplomatik/resmi dengan lebih dari 170 negara/entitas dan berpartisipasi dalam berbagai organisasi internasional baik dalam kapasitas pribadi atau atas nama Vatikan.
2. Republik Afrika Selatan kadang-kadang juga disebut Afrika Selatan.
3. Republik Afrika Tengah kadang-kadang juga disebut Afrika Tengah.
4. Argentina juga dinamakan Negara Argentina (Argentine Nation) untuk tujuan legislasi.
5. Secara resmi, Kerajaan Belanda terdiri atas Belanda dan tiga negara konstituen, yaitu Aruba, Curaçao, serta Sint Marteen.
6. Republik Ceko kadang-kadang juga disebut Republik Ceska.
7. Republik Rakyat Cina umumnya disebut sebagai Cina. Terkadang disebut Cina Daratan untuk membedakannya dengan Republik Cina. Istilah Cina Daratan juga digunakan untuk menyebut seluruh wilayah RRC, kecuali Daerah Administratif Khusus Hong Kong dan Makau.
8. Irlandia umumnya disebut sebagai Republik Irlandia (Penjelasan resminya, tetapi bukan nama resminya). Terkadang, ini juga untuk membedakan Irlandia dari Pulau Irlandia secara keseluruhan. Hal ini juga karena alasan politis.
9. Kanada kadang-kadang juga disebut sebagai Dominion Kanada.
10. Kirgizstan kadang-kadang juga disebut sebagai Kirgisia.
11. Republik Demokratik Kongo disebut sebagai Kongo-Kinshasa untuk membedakannya dari Republik Kongo. Juga sering disebut sebagai Zaire, nama resminya dari 1971 sampai 1997.
12. Republik Kongo disebut sebagai Kongo-Brazzaville untuk membedakannya dari Republik Demokratik Kongo.
13. Republik Korea lebih dikenal sebagai Korea Selatan.
14. Republik Rakyat Demokratik Korea lebih dikenal sebagai Korea Utara.
15. Kosovo mendeklarasikan kemerdekaan secara sepihak pada 17 Februari 2008. Serbia menganggap Kosovo sebagai bagian integral dari wilayahnya, dengan nama resmi “Kosovo dan Metohija”. Kosovo telah berada di bawah administrasi PBB sejak 1999 berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa 1244 yang mengakhiri konflik Kosovo. Resolusi tersebut menjamin kedaulatan Serbia atas Kosovo, tetapi mengharuskan administrasi PBB untuk mendukung penegakan “pemerintahan sendiri dan otonomi luas” untuk Kosovo sambil menunggu suatu “penyelesaian akhir” untuk negosiasi antarpihak yang terkait.
16. Abkhazia adalah suatu negara yang secara *de facto* merdeka dan mayoritas negara di dunia mengakuinya sebagai *teritori de jure Georgia*. Setelah 15 tahun tanpa pengakuan diplomatik dari satu pun negara anggota PBB, Rusia menjadi negara yang diakui internasional secara luas pertama, yang mengakui Abkhazia sebagai negara merdeka pada 26 Agustus 2008. Lihat *Russia recognises Georgian rebels. BBC News. Diakses 26 Agustus 2008*.
17. Ossetia Selatan adalah suatu negara yang secara *de facto* merdeka dan mayoritas negara di dunia mengakuinya sebagai *teritori de jure Georgia*. Setelah 15 tahun tanpa pengakuan diplomatik dari satu pun negara anggota PBB, Rusia menjadi negara yang diakui internasional secara luas pertama, yang mengakui Ossetia Selatan sebagai negara merdeka pada 26 Agustus 2008. Lihat *Russia recognises Georgian rebels. BBC News. Diakses 26 Agustus 2008*.
18. Republik Turki Siprus Utara adalah suatu negara yang secara *de facto* merdeka dan mayoritas negara di dunia mengakuinya sebagai *teritori de jure*. Republik Siprus, tidak diakui oleh satu pun negara anggota PBB, kecuali Turki. Walaupun tanpa pengakuan diplomatik secara universal, negara ini diterima sebagai pengamat di Organisasi Konferensi Islam dengan nama Negara Siprus Turki sejak 1979. Sebagai tambahan, legislator Republik Otonomi Nakhichevan menganggap RTSU berdaulat, tetapi Azerbaijan, yang berdaulat atas Nakhichevan, tidak mengakuinya. Lihat *The World Factbook - Cyprus (10 Januari 2006). Central Intelligence Agency. Diakses 17 Januari 2006*.
19. Transnistria adalah suatu negara yang secara *de facto* merdeka di dalam *teritori de jure* Republik Moldova, tidak diakui secara diplomatik oleh



satu pun negara anggota PBB. Umumnya dikenal dan disebut secara internasional sebagai Transnistria, tetapi kadang-kadang juga disebut sebagai Pridnestrovia (bersama nama bentuk-panjang “Republik Moldova Pridnestrovia”). Lihat *Regions and territories: Trans-Dniester* (13 Desember 2005). *BBC News*. Diakses 17 Januari 2006.

20. Nagorno-Karabakh adalah suatu negara yang secara *de facto* merdeka di dalam *teritori de jure* Republik Azerbaijan, tidak diakui secara diplomatik oleh satu pun negara anggota PBB. Lihat *Regions and territories: Nagorno-Karabakh* (17 Januari 2006). *BBC News*. Diakses 17 Januari 2006.
21. Somaliland adalah suatu negara yang secara *de facto* merdeka di dalam *teritori de jure* Republik Somalia, tidak diakui secara diplomatik oleh satu pun negara anggota PBB. Lihat *Regions and territories: Somaliland* (30 Desember 2005). *BBC News*. Diakses 17 Januari 2006.
22. Daerah Otoritas Palestina adalah bagian wilayah bekas Mandat Britania atas Palestina yang diduduki dan dikelola oleh Yordania dan Mesir pada akhir 1940-an, kemudian diduduki oleh Israel setelah Perang Enam Hari 1967. Wilayah ini meliputi Jalur Gaza dan Tepi Barat, yang keduanya terbagi ke dalam 3 area (Area A, Area B, dan Area C) dan 16 kegubernuran di bawah yurisdiksi Otoritas Nasional Palestina sesuai dengan Persetujuan Damai Oslo. Status hukum dan politik permanen dari wilayah ini bergantung pada negosiasi lebih lanjut antara pemerintah Israel dan Organisasi Pembebasan Palestina.
23. Sahara Barat adalah bekas koloni Spanyol yang pada 1960-an dimasukkan ke dalam *United Nations list of Non-Self-Governing Territories* agar didekolonisasi. Wilayah ini diklaim oleh Kerajaan Maroko yang saat ini memerintah sebagian besar dari wilayah tersebut, dan Republik Demokratik Arab Sahrawi (RDAS) yang memiliki penguasaan efektif atas area sebelah timur Tembok Maroko. RDAS adalah anggota Uni Afrika dan kerja sama strategis Asia-Afrika yang dibentuk pada Konferensi Tingkat Tinggi Asia-Afrika 2005. Sahara Barat diakui oleh 81 negara anggota PBB, tetapi tidak pernah mencoba bergabung dengan PBB. PBB telah mencoba untuk mengadakan referendum melalui misi *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (MINURSO), dan menyelenggarakan pembicaraan langsung antara Maroko dan Front Polisario (partai berkuasa di RDAS). Walaupun demikian, status hukum dan politik Sahara Barat masih belum terselesaikan.
24. Republik Cina (RoC) adalah suatu negara yang secara umum disebut sebagai Taiwan. Terkadang dikenal sebagai Cina Taipei atau nama lain.

RoC tidak lagi menjadi anggota PBB sejak akhir 1971 dan dianggap PBB sebagai Taiwan, Provinsi Cina (lihat pula Kebijakan Satu-Cina). Negara ini diakui oleh 22 negara anggota PBB dan pengamat di PBB Tahta Suci, dan mempunyai hubungan internasional secara *de facto* dengan banyak negara lain. Status politik RoC dan status hukum Taiwan (bersama dengan teritori lain yang saat ini berada di bawah yurisdiksi RoC) sedang dalam sengketa. RoC harus dibedakan dengan Republik Taiwan yang diusulkan oleh para pendukung kemerdekaan Taiwan.

D. Model Sistem Pemerintahan Amerika Serikat³

Amerika Serikat merupakan negara demokrasi konstitusional dengan sistem *three-tier* dan institusi kehakiman yang bebas. Terdapat tiga peringkat, yaitu nasional, negara bagian, dan pemerintahan lokal yang mempunyai badan legislatif serta eksekutif dengan bidang kuasa masing-masing. Negara ini menggunakan sistem persekutuan atau federalisme, yaitu tempat di negara pusat dan negara bagian berbagi kuasa. Negara pusat berkuasa terhadap beberapa perkara, seperti pencetakan mata uang Amerika serta kebijakan pertahanan. Akan tetapi, negara-negara bagian berkuasa menentukan hak dan undang-undang masing-masing, seperti hak pengguguran bayi dan hukuman maksimal dalam hal undang-undang.

Satu elemen yang jelas terlihat di Amerika ialah doktrin pembagian kuasa. Pasal 1 hingga 3 Konstitusi Amerika, telah menggariskan secara terperinci mengenai kuasa-kuasa negara yang utama, yaitu eksekutif, legislatif, dan kehakiman. *Checks and balances* atau pemeriksaan dan keseimbangan merupakan satu ciri yang utama dalam negara Amerika dan hal ini begitu komprehensif sehingga tidak ada satu cabang negara yang mempunyai kuasa mutlak untuk mengawal cabang yang lain.

Di negara ini, semua rakyat yang berusia 18 tahun ke atas berhak memilih. Pemilu untuk pemilihan presiden diadakan setiap empat tahun sekali dan yang terakhir ialah pada bulan November 2004.

Di samping pemilu untuk pemilihan presiden, ada pula pemilu paruh waktu, yang diadakan pada pertengahan masa jabatan presiden. Dalam pemilu ini yang dipilih bukanlah presiden, melainkan seluruh anggota dewan perwakilan dan sepertiga dari semua senator dari tiap negara bagian. Pemilu ini terakhir diadakan pada 7 November 2006.

³⁾ http://id.wikipedia.org/wiki/negara-negara_di_dunia/Amerika_Serikat#Politik



Administrasi Negara Amerika Serikat

a. *Kekuasaan Legislatif*

Dalam UUD Amerika Serikat sebagai berikut:

Pasal 1 ayat 1, "Semua kekuasaan Legislatif dipegang oleh Kongres yang terdiri atas Senat dan DPR."

Ayat 2, "DPR terdiri atas para anggota yang dipilih setiap 4 tahun sekali oleh rakyat dari berbagai negara bagian dengan syarat setiap anggota harus berumur 25 tahun."

Ayat 3, "Senat Amerika Serikat terdiri atas 2 anggota senat dari setiap negara bagian yang dipilih untuk selama 6 tahun oleh badan legislatif negara bagian dengan syarat setiap anggota umurnya tidak kurang dari 30 tahun."

Ayat 5, "Setiap badan harus menertibkan anggota-anggotanya dan apabila perlu dengan persetujuan 2/3 anggotanya memecat anggota yang tak disiplin."

Ayat 6, "Tidak diperkenankan anggota-anggota Senat dan DPR memegang jabatan lain selama tugasnya."

Ayat 7, "Setiap UU yang akan disahkan oleh Senate dan DPR harus terlebih dahulu diajukan pada Presiden dan bila Presiden tidak setuju harus mengemukakan alasannya, tetapi kalau setuju harus menandatangani."

Ayat 8, Kongres mempunyai kekuasaan untuk:

- a. Meminjam uang atas dasar kredit.
- b. Mengatur perdagangan dengan Luar Negeri.
- c. Membuat peraturan yang seragam tentang naturalisasi dan UU tentang kebangkrutan dari seluruh negara.
- d. Menetapkan nilai mata uang.
- e. Membuat aturan hukuman bagi pemalsu uang.
- f. Membuat/mewujudkan jalan-jalan pos dan kantor pos.
- g. Meningkatkan kemajuan ilmu dan seni yang berguna.
- h. Mendirikan pengadilan rendah untuk Mahkamah Agung.
- i. Menentukan dan menghukum pembajakan.
- j. Menyatakan perang.
- k. Membina angkatan perang.
- l. Menyiapkan milisi.
- m. Membuat semua UU untuk melaksanakan kekuasaan.

Pasal 5, "Kongres dapat mengajukan amandemen terhadap UU apabila masing-masing Badan 2/3 anggotanya menghendakinya."

b. *Kekuasaan Eksekutif*

Pasal 2 ayat 1. Kekuasaan Eksekutif oleh Presiden dan Wakil Presiden untuk selama 4 tahun dengan syarat tidak boleh lebih 2 kali masa jabatan (usia Presiden tidak boleh kurang dari 35 tahun). Apabila Presiden tidak dapat menjalankan tugasnya karena meninggal, sakit atau lainnya, jabatan presiden dipegang oleh wakil presiden. Apabila wakil presiden berhalangan, Kongres menentukan pejabat presiden hingga presiden terpilih.

Sebelum memegang jabatan, Presiden/Wakil Presiden bersumpah atau berjanji sebagai berikut: "Saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan melaksanakan tugas-tugas Presiden Amerika Serikat dengan penuh kesetiaan dan menggunakan seluruh kemampuan saya yang terbaik dalam menjalankan/melindungi dan mempertahankan UU Amerika Serikat."

Ayat 2. Presiden merupakan Panglima tertinggi Angkatan Perang dan milisi. Presiden dengan disetujui 2/3 anggota senatnya yang hadir mengangkat Duta Besar, Konsul, Jaksa Agung, dan Menteri-Menteri.

Ayat 4. Presiden dan Wakil Presiden serta semua Pejabat Sipil yang ternyata terbukti melakukan pengkhianatan, disuap atau kejahatan besar lainnya, akan dipecat dengan jalan *impeachment*.

c. *Kekuasaan Yudikatif*

Pasal 3 ayat 1. Kekuasaan Yudikatif Amerika Serikat dipegang oleh Mahkamah Agung, dan dalam pengadilan rendah dari waktu ketentuannya ditetapkan oleh Kongres Para Jaksa, baik Jaksa Agung, Jaksa Tinggi atau Jaksa yang rendah akan memegang jabatannya selama berkelakuan baik.

Ayat 2. Kekuasaan Yudikatif meluas kepada semua perkara dalam jangkauan UU dengan semangat atau asas persamaan. Semua pengadilan terhadap kejahatan, kecuali dalam *impeachment* akan dilakukan oleh Hakim di tempat kejahatan itu dilakukan.

Ayat 3. Pengkhianatan terhadap Amerika Serikat akan terdiri atas tindakan membantu musuh yang memerangi Amerika Serikat atau menjadi mata-mata. Tidak seorang pun dijatuhi hukuman sebelum 2 orang saksi membuktikannya.

Kongres mempunyai kekuasaan mengumumkan tentang pengkhianatan. Dari pasal dan ayat-ayat di atas jelas bahwa pada organisasi di negara Amerika Serikat terbagi atas tiga badan, yaitu badan legislatif, eksekutif, dan Yudikatif. Hanya tidak menganut teori



Trias-politica Montesquieu secara murni dan konsekuen, tetapi dengan perubahan. Peranan Kongres sangat kuat, sehingga ada ikut serta dalam eksekutif ataupun dalam yudikatif. Administrasi negara dirancang dan disusun sedemikian rupa, sehingga *job-description*nya jelas.

Ciri-ciri penting pemerintahan Amerika Serikat antara lain:

1. Amerika Serikat adalah negara Republik Federasi yang demokratis;
2. Terdapat pembagian kekuasaan konstitusional antara Pemerintah Federal (Serikat) dan Pemerintah Negara-negara Bagian atau State;
3. Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) mengakui bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang terlihat dalam proses pemilihan umum;
4. Terdapat pemisahan kekuasaan yang tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, baik mengenai organ pelaksana maupun fungsi kekuasaan badan-badan tersebut yang saling membatasi satu sama lain dengan asas *checks and balances*;
5. negara-negara bagian mempunyai hak yang sama;
6. Keadilan ditegakkan melalui badan yudikatif, yaitu Mahkamah Agung (*Supreme Court*), yang bebas dari pengaruh kedua badan lainnya, (legislatif dan eksekutif) dan menjamin hak-hak kebebasan dan kemerdekaan individu serta menjamin tegaknya hukum (*rule of law*);
7. Suprastruktur politik ditopang oleh infrastruktur politik yang menganut sistem bipartisan.

E. Model Sistem Pemerintahan Inggris

Negara Inggris sebagai “Mother of Parliaments” telah banyak memberikan sumbangan pada peradaban dunia, khususnya sumbangan terhadap lembaga-lembaga demokrasi. Sekalipun demikian, bentuk pemerintahannya kurang jelas didefinisikan dan agak sulit untuk dimengerti. Pulau Britania Raya, yang merupakan bagian utama dari Kerajaan Inggris Raya (the United Kingdom) terbagi menjadi tiga bagian, yaitu Inggris, Skotlandia, dan Wales.

Beberapa ciri penting dari pemerintahan Inggris adalah sebagai berikut.

1. Negara kesatuan (*unitary state*) dengan sebutan *United Kingdom*.
2. Konstitusinya adalah hukum dasar yang memberikan dan membatasi kekuasaan untuk memerintah dan tidak tertulis.
3. Kekuasaan tidak dipisahkan, tetapi bercampur baur.
4. Parlemen adalah bikameral, terdiri atas *House of Commons* atau Majelis Rendah dan *House of Lords* atau Majelis Tinggi. Parliament Sovereignty, merupakan salah satu prinsip fundamental dari konstitusi.
5. Kabinet adalah kelompok inti menteri-menteri yang dikepalai oleh Perdana Menteri.
6. Her Majesty's Opposition adalah prinsip fundamental kedua dari konstitusi yang tak tertulis.
7. Mahkota hanyalah tituler, bukan kekuasaan politik. Ia merupakan simbol keagungan, kedaulatan, dan kesatuan nasional, sama seperti bendera dengan lambang Union Jack; tetapi menteri-menterilah yang sebenarnya memerintah.
8. *Civil service* (dinas sipil) adalah pegawai karier yang meng-administrasikan hukum dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan eksekutif dan parlementer.
9. Pemerintah daerah sampai titik tertentu didesentralisasikan, dengan kekuasaan ada di tangan Council yang dipilih oleh rakyat di daerah.
10. Badan Peradilan ditunjuk oleh Kabinet.
11. Habeas Corpus adalah hak sipil yang fundamental.

The rule of Law, terdiri atas tiga prinsip, yaitu:

- a. hukum yang dibuat oleh parlemen mempunyai supremasi absolut atas kebijakan-kebijakan pemerintah yang menyangkut rakyat;
- b. kesamaan di depan hukum, kelas-kelas dianggap subjek-subjek yang sama oleh hukum, pegawai pemerintah mendapat perlakuan sama dengan warga negara biasa di depan pengadilan;
- c. konstitusi adalah akibat, bukan sebab dari hak-hak individu. Pengadilan menetapkan hak-hak ini atas dasar kebiasaan dan statuta yang ditetapkan oleh parlemen;
- d. Negara Kesejahteraan (*Welfare state*), karena rakyatnya telah bersepakat bahwa mereka harus mempunyai standar-standar minimum dalam kesejahteraan ekonomi dan sosial.



F. Model Sistem Pemerintahan Indonesia

Pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial. Badan eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan independen. Kedua badan tersebut tidak berhubungan secara langsung, seperti sistem pemerintahan parlementer. Pemerintah Indonesia dikepalai oleh seorang presiden yang dibantu beberapa menteri yang tergabung dalam suatu kabinet. Sebelum tahun 2004, sesuai dengan UUD 1945, presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada Pemilu 2004, untuk pertama kalinya Presiden Indonesia dipilih langsung oleh rakyat.

Sistem pemerintahan di Indonesia, yaitu sebagai berikut.

1. Sistem pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen. Sistem pemerintahan ini tertuang dalam penjelasan UUD 1945 tentang 7 kunci pokok sistem pemerintahan.
2. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).
3. Sistem konstitusional.
4. Kekuasaan tertinggi di tangan MPR.
5. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah MPR.
6. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.
7. Menteri negara adalah pembantu presiden, dan tidak bertanggung jawab terhadap DPR.

Kekuasaan presiden berdasarkan UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Pemegang kekuasaan eksekutif.
2. Pemegang kekuasaan sebagai kepala pemerintahan.
3. Pemegang kekuasaan sebagai kepala Negara.
4. Panglima tertinggi dalam kemiliteran.
5. Berhak mengangkat & melantik para anggota MPR dari utusan daerah atau golongan.
6. Berhak mengangkat para menteri dan pejabat Negara.
7. Berhak menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain.
8. Berhak mengangkat duta dan menerima duta dari negara lain.
9. Berhak memberi gelaran, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
10. Berhak memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.
 - a. Grasi: pengurangan pidana (*stafvermindere*)

- b. Amnesti: tindakan hukum yang mengembalikan status tak bersalah kepada orang yang sudah dinyatakan bersalah secara hukum sebelumnya.
- c. Abolisi: keputusan menghentikan pengusutan dan pemeriksaan perkara.
- d. Rehabilitasi: memulihkan nama baik warga negara yang sebelumnya tercemar oleh putusan hukuman yang kemudian terbukti keliru.

Dampak negatif yang terjadi dari sistem pemerintahan yang bersifat presidensial adalah:

1. Terjadi pemusatan kekuasaan negara pada satu lembaga, yaitu presiden.
2. Peran pengawasan dan perwakilan DPR semakin lemah.
3. Pejabat-pejabat negara yang diangkat cenderung dimanfaatkan untuk loyal dan mendukung kelangsungan kekuasaan presiden.
4. Kebijakan yang dibuat cenderung menguntungkan orang-orang yang dekat presiden.
5. Menciptakan perilaku KKN.
6. Terjadi personifikasi bahwa presiden dianggap negara.
7. Rakyat dibuat makin tidak berdaya, dan tunduk pada presiden

Dampak positif yang terjadi dari sistem pemerintahan yang bersifat presidensial adalah:

1. Presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan.
2. Presiden mampu menciptakan pemerintahan yang kompak dan solid.
3. Sistem pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh atau berganti.
4. Konflik dan pertentangan antarpejabat negara dapat dihindari.

Sistem pemerintahan Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 setelah diamandemen (1999-2002). Pokok-pokok sistem pemerintahan ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi yang luas.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik.
3. MPR bukan lembaga tertinggi lagi.
4. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
5. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.



6. Parlemen terdiri atas dua (bikameral), yaitu DPR dan DPD.
7. Kekuasaan Legislatif lebih dominan.
8. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat.
9. Presiden tidak dapat membubarkan DPR.
 - a. Sistem pemerintahan ini pada dasarnya masih menganut sistem presidensial, tetapi dalam praktiknya banyak elemen-elemen Sistem Pemerintahan Parlementer.
 - b. Terbukti dengan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden juga berada di luar pengawasan langsung DPR dan tidak bertanggung jawab terhadap parlemen.

Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia:

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan MPR atas usul dan pertimbangan dari DPR.
2. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan dan/atau persetujuan DPR.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan dan/atau persetujuan DPR.

Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

Perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia:

1. Pemilihan presiden secara langsung.
2. Sistem bikameral.
3. MPR bukan lembaga tertinggi lagi.
4. Pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

Kewenangan

Dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah, pemerintah Indonesia merupakan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya, seperti kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Kewenangan lainnya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Kabinet (Pemerintahan)

Kabinet adalah suatu badan yang terdiri atas anggota-anggota pemerintah berlevel tinggi, biasanya mewakili cabang eksekutif. Kabinet sering juga disebut sebagai Dewan Menteri, Dewan Eksekutif, atau Komite Eksekutif.

Kementerian Indonesia

Kementerian (nama resmi: Kementerian Negara) adalah lembaga pemerintah Indonesia yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kementerian dipimpin oleh seorang menteri yang merupakan pembantu presiden. Menteri-menteri tersebut tergabung dalam sebuah kabinet.

Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran

Pembentukan kementerian dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah/janji. Urusan pemerintahan pada poin 2 dan 3 tidak harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Selain itu, untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian, presiden dapat membentuk kementerian koordinasi. Jumlah seluruh kementerian maksimal 34 kementerian.

Selain kementerian yang menangani urusan pemerintahan pada poin 1, kementerian lainnya dapat diubah oleh presiden. Pemisahan, penggabungan, dan pembubaran kementerian pada poin 2 dan 3 dapat dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, kecuali untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan harus dengan persetujuan DPR.

Lembaga Pemerintah Nondepartemen

Lembaga Pemerintah Non-Departemen (disingkat LPND) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden. Kepala LPND berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Daftar pemerintah nondepartemen:

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)
2. Badan Intelijen Negara (BIN)
3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
4. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)
5. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)



6. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal)
7. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG)
8. Badan Narkotika Nasional (BNN)
9. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)
10. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
11. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)
12. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten)
13. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
14. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
15. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)
16. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
17. Badan Pusat Statistik (BPS)
18. Badan SAR Nasional (Basarnas)
19. Badan Standardisasi Nasional (BSN)
20. Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN)
21. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
22. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
23. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas)
24. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)
25. Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg)
26. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas)

Lembaga Independen

Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen.

Berikut adalah daftar beberapa lembaga independen:

- Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI)
- Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI)
- Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP)
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
- Komisi Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT)
- Komisi Pemilihan Umum (KPU)
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

- Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
- Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)
- Komisi Yudisial (KY)
- Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Lembaga Ekstrastruktural

Lembaga ekstrastruktural adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk memberi pertimbangan kepada presiden atau menteri, atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu departemen.

Lembaga ini bersifat ekstrastruktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian, departemen, ataupun Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Lembaga ini dapat dikepalai oleh menteri, wakil presiden atau presiden sendiri. Nomenklatur yang digunakan antara lain adalah dewan, badan, lembaga, tim, dan lain-lain.

Berikut adalah daftar beberapa lembaga ekstrastruktural:

- Badan Pelaksana APEC
- Badan Pertimbangan Jabatan Nasional (Baperjanas)
- Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek)
- Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi untuk Aceh dan Nias (BRR Aceh-Nias)
- Dewan Ekonomi Nasional (DEN)
- Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)
- Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)
- Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia
- Komite Olahraga Nasional Indonesia
- Lembaga Sensor Film (LSF)
- Tim Bakorlak Inpres 6
- Tim Pengembangan Industri Hankam

Pemerintah Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip

otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Susunan

Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang terdiri atas gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah dapat berupa:

- Pemerintah daerah provinsi (Pemprov), yang terdiri atas gubernur dan perangkat daerah, yang meliputi sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.
- Pemerintah daerah kabupaten/kota (Pemkab/Pemkot) yang terdiri atas bupati/walikota dan perangkat daerah, yang meliputi sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Apabila berhenti dalam masa jabatannya, kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya, dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh presiden. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam masa jabatannya dan sisa masa jabatannya lebih dari 18

bulan, kepala daerah mengusulkan dua orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat enam bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah.

Perangkat Daerah

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris daerah provinsi diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris daerah kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh gubernur atas usul bupati/walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh gubernur dengan persetujuan DPRD Provinsi. Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil, yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda kabupaten/kota yang berpedoman pada peraturan pemerintah. Kecamatan

dipimpin oleh seorang camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda Kabupaten/Kota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari bupati/walikota. Lurah diangkat oleh bupati/walikota atas usul camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

G. Model Sistem Pemerintahan Republik Prancis⁴

Secara ringkas ciri-ciri pemerintahan Prancis ini (Republik Kelima) adalah sebagai berikut.

1. Perancis adalah negara kesatuan, demikian pula pada zaman Republik ke empat.
2. Konstitusinya adalah tertulis, tetapi konstitusi Prancis lebih kaku.
3. Pemisahan kekuasaan tampak agak jelas, legislatif di tangan Parlemen, eksekutif di tangan Presiden, dan yudisial di tangan badan kehakiman.
4. Parlemen adalah bikameral, terdiri atas Sidang Nasional (*National Assembly*) dan Senat tidak terdapat *Parliament Sovereignty*, Presiden kepala eksekutif tidak dipilih oleh Parlemen, tetapi oleh “electoral College” yang terdiri atas wakil municipal (daerah-daerah/kota-kota).
5. Kabinet, terdiri dari dewan menteri yang dipimpin oleh perdana menteri.
6. Dewan konstitusi, yaitu suatu dewan yang beranggotakan 9 orang yang diangkat secara sama oleh Presiden, Ketua Assemblée, dan Ketua Senat. Tugas utamanya ialah:
 - b. mengawasi ketertiban dalam proses pemilihan presiden dan parlemen;
 - c. mengawasi pelaksanaan referendum;

⁴⁾ Sumber buku *Perbandingan Pemerintahan* Karya Dede Mariana, disadur dari <http://massofa.wordpress.com/2008/05/09/berbagai-model-sistem-pemerintahan-di-dunia/>

- d. mengawasi agar tidak ada undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi;
- e. Civil service terdiri atas pegawai-pegawai karier yang menerjemahkan kehendak parlemen ke dalam hak-hak kehidupan dan memaksakan kewajiban kepada orang-orang Prancis;
- f. Pemerintahan daerah, dilaksanakan dengan sistem dekonsentrasi bersamaan dengan desentralisasi, dan memiliki daerah-daerah, yaitu departemen dan commune;
- g. Kekuasaan peradilan, berada di tangan para hakim yang diangkat oleh eksekutif. Kekuatan ini terbagi menjadi dua, yaitu peradilan kasasi (*Court of Casation*) dan peradilan hukum administratif meningkat ke *Conscil d'Etat*. Dalam perkara-perkara yang sulit peradilan dilakukan Tribunal des Conflits.

H. Model Sistem Pemerintahan Rusia⁵

Semenjak perubahan besar yang terjadi, model sosialis telah kehilangan daya tariknya. Pemimpin-pemimpin Soviet tidak bisa lagi membujuk rakyatnya bahwa masa depan komunisme yang cerah, ketika semua sama dan semua kebutuhan dapat terpenuhi, akan tiba. Ketika sistem komunis runtuh secara menyeluruh, hal ini mengindikasikan betapa sedikitnya dukungan terhadap komunisme. Akan tetapi, ternyata lebih mudah untuk membubarkan struktur komunis daripada menggantikannya dengan struktur yang baru. Rezim Soviet mengambil alih kekuasaan pada tahun 1917 yang berniat untuk membentuk masyarakat sosialis di Rusia dan kemudian menyebarkan sosialisme revolusioner ke seluruh dunia. Sosialisme, sebagaimana Partai Komunis Rusia memahaminya, berarti suatu masyarakat tanpa kepemilikan pribadi dari produksi, yaitu negara memilikinya dan mengawasi semua aset ekonomi yang penting dan kekuasaan politik dilakukan atas nama masyarakat pekerja. Vladimir Ilyich Lenin (1870-1924) adalah pemimpin dari Partai Komunis Russia dan kepala pemerintahan Soviet Rusia yang pertama. Pemerintahan Soviet membagi kekuasaan antara soviets, yang merupakan organisasi melalui para pekerja dan petani menyuarakan kepentingan mereka, dan Partai Komunis yang mengatur soviets.

Berbeda dengan banyak sistem parlementer, di Rusia pembentukan pemerintah tidak secara langsung ditentukan oleh komposisi partai di

⁵⁾ <http://massofa.wordpress.com/2008/05/09/berbagai-model-sistem-pemerintahan-di-dunia/>

parlemen. Paling tidak, hubungan antara distribusi kekuatan partai dalam Duma dan keseimbangan politik pemerintah dihilangkan sama sekali. Sekalipun demikian, komposisi pemerintahan telah memperlihatkan upaya Presiden Yeltsin untuk membawa wakil-wakil partai politik dan aliran-aliran politik yang ada.

State Duma telah muncul sebagai sebuah lembaga yang aktif. Oposisi Presiden Yeltsin dan kebijakan-kebijakannya lebih banyak di lembaga ini daripada sekutu-sekutunya, tetapi tidak ada satu pun partai atau koalisi yang merupakan mayoritas. Berbeda dengan Dewan Federasi, Duma diatur oleh faksi-faksi partai. Wakil masing-masing faksi mengisi badan pengarah, yaitu Dewan Duma. Dewan Duma membuat keputusan-keputusan dasar dalam Duma dengan menghormati agenda legislatif dan proses-proses yang tengah berlangsung di Duma, dan juga beberapa undang-undang. Duma juga memiliki 23 komisi yang kepemimpinan dan keanggotaannya didistribusikan secara tidak merata untuk tiap-tiap faksi.

I. Model Sistem Pemerintahan Jepang⁶

Jenis pemilihan di Jepang saat ini adalah pemilihan umum yang memilih anggota-anggota Majelis Rendah dari Diet Nasional. Selain itu, di tingkat nasional terdapat beberapa jenis pemilihan lain: (1) pemilihan untuk keanggotaan Majelis Tinggi dari Diet Nasional; (2) referendum-referendum reguler untuk menentukan pejabat Mahkamah Agung; dan (3) referendum atau pemilihan khusus mengenai usul perubahan konstitusi, tetapi perubahan konstitusi belum pernah terjadi di Jepang pada zaman sesudah perang itu. Di tingkat daerah, gubernur dan dewan provinsi, walikota, dewan kota, dan dewan desa dipilih melalui pemilihan tingkat daerah, dan di tingkat ini juga diciptakan jenis pemilihan atau referendum khusus untuk menangani masalah khusus.

Partai politik bukanlah barang baru di Jepang. Dalam bentuk-bentuk yang berbeda, partai-partai itu telah ada sejak 1874. Asal-usul partai konservatif saat ini, Partai Demokrat Liberal (Jiyuminshuto), dapat ditelusuri kembali sampai pada awal 1880-an, sedangkan Partai Sosialis Jepang (Nihon Shakaito) sampai pada 1925. Adapun Partai Komunis Jepang (Nihon Kyosanto) telah berdiri sejak 1922. Hanya status dan kekuatan partai-partai itulah yang berubah pada periode sesudah Perang Dunia II ini. Kalau sebelum Perang Dunia II, keanggotaan dalam Majelis Rendah yang

mereka perebutkan hanya memiliki kekuasaan politik yang sangat terbatas, sejak 1947 keanggotaan dalam dewan itu sangat menentukan karena dewan itu merupakan sumber wewenang legislatif dan eksekutif dalam sistem pemerintahan yang baru. Dengan demikian, berarti status dan peranan partai, yang merupakan isi dari dewan itu, mengalami kenaikan luar biasa, sekaligus menunjukkan bahwa naik-turunnya status dan peranan partai ditentukan oleh naik-turunnya status dan peranan Majelis Rendah dalam Diet Nasional. Apabila kita melihat situasi kepartaian umumnya di Jepang, tampak beberapa cirinya yang utama. *Pertama*, tidak satu pun di antara partai-partai itu, kecuali Komeito yang betul-betul merupakan organisasi massa. *Kedua*, partai-partai utama Demokrat Liberal dan Sosialis – merupakan partai yang tidak stabil dan secara internal tidak bersatu. Akhirnya, harus diperhatikan bahwa walaupun situasi kepartaian sejak 1955 memunculkan dua partai politik utama dan saling bersaing, Jepang tidak memiliki sistem dua-partai, seperti yang dikenal dalam sistem Anglo-Sakson. Oleh karena itu, sistem kepartaian Jepang lebih tepat disebut sebagai “sistem satu-setengah partai”, suatu situasi yang Demokrat Liberal cenderung untuk tetap berkuasa memerintah Jepang, sedangkan Sosialis cenderung untuk tetap berperan sebagai oposan.

Struktur kelompok kepentingan di Jepang pada tahun 1960-an sudah mendekati jenis “modern”. Di antara kelompok-kelompok kepentingan pertanian yang terorganisasi secara nasional adalah Serikat Petani Jepang (Nichino), Federasi Perkumpulan Koperasi Pembelian Pertanian Nasional (Zenkoren), Federasi Koperasi Pemasaran Pertanian Nasional (Zenhanren), Federasi Koperasi Asuransi Pertanian (Kyosairen), dan Perkumpulan Kehutanan Jepang (Nichirinkyo). Jenis kelompok kepentingan lain adalah perkumpulan daerah dan desa walaupun tidak khusus berciri pertanian: Perkumpulan Kota dan Desa (Zenkoku hosonkai) atau Perkumpulan Nasional Ketua-ketua Dewan Kota dan Dewa (Zenkoku Chosongikai Gichokai).

Akan tetapi, yang betul-betul berpengaruh besar adalah wakil-wakil organisasi usahawan dan organisasi buruh. Yang paling aktif secara politik di antara kelompok-kelompok usahawan adalah Federasi Organisasi Majikan Jepang (*Nikkeiren*) dan Liga Politik Perusahaan Menengah dan Kecil Jepang (*Chuseiren*). Organisasi usahawan yang lain, seperti Federasi Organisasi-organisasi Ekonomi (*Keidanren*) dan Perkumpulan Manajemen Jepang (*Doyukai*), juga bergerak memperjuangkan kepentingan dunia usaha.

Ciri-ciri dan sifat-sifat kepemimpinan politik Jepang sesudah Perang Dunia II sangat sulit untuk dinilai. Tradisi ataupun praktik kehidupan Jepang sedikit sekali menekankan pada “pemimpin-pemimpin” secara

⁶) *Ibid.*



individual dan “kepemimpinan” dibanding dengan kultur Barat. Kecenderungan ini diperkuat oleh sifat multifaksi dari kepemimpinan partai politiknya, dan besarnya peranan komite dan teknik-teknik, konsensus lainnya dalam pembuatan keputusan.

Suatu penelitian tentang penunjukan dari pembentukan kabinet-kabinet konservatif akhir-akhir ini menunjukkan pengaruh perang, kekalahan perang, dan pendudukan Amerika terhadap sifat kepemimpinan politik Jepang sesudah Perang Dunia II. Tokoh-tokoh militer dan wakil-wakil dari lingkungan istana dan aristokrat yang begitu kuat berpengaruh dalam kabinet sebelum perang tidak muncul lagi. Di antara semua kelompok elite sebelum perang, hanya politisi partai, birokrat, dan wakil-wakil dunia usaha yang masih tetap memegang posisi. Beban kekalahan perang, pembersihan yang didorong oleh Amerika atas unsur-unsur militer dan ultra-nasionalis dari jabatan-jabatan pemerintahan, dan diberlakukannya konstitusi baru secara serempak telah menyingkirkan pemimpin-pemimpin tradisional dari jabatannya. Akibat kekosongan kepemimpinan itu, muncullah muka-muka baru di kalangan puncak partai-partai konservatif, yang sebagian besar masih tetap berada di tempatnya sampai sekarang.

J. Model Sistem Pemerintahan Brunei Darussalam⁷

Brunei Darussalam merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang terkenal sangat makmur. Brunei Darussalam yang merupakan anggota ke-6 ASEAN ini mendapatkan kemerdekaannya dari Inggris pada tanggal 1 Januari 1984. Kepala negara Brunei Darussalam adalah seorang sultan yang sekaligus sebagai kepala pemerintahan (perdana menteri). Kendatipun wewenang serta kekuasaan sultan yang diberikan konstitusi begitu besar, namun sistem pemerintahan Brunei Darussalam bersifat demokratis. Akan tetapi, dalam hal cara pemilihan para birokrat di Brunei cenderung dengan sistem rekrutmen tertutup. Sistem ini tidak menyerap personel dari seluruh lapisan masyarakat.

K. Model Sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda⁸

Belanda adalah negara demokrasi parlementer dengan sebagian unsur monarki konstitusional. Negara ini menjalankan pemerintahan matriarkal

⁷⁾ *Ibid.*

⁸⁾ <http://uzey.blogspot.com/2009/09/sistem-pemerintahan.html>
<http://www.kedaiberita.com/Pendidikan/membedah-bentuk-dan-sistem>

selama lebih dari satu abad dengan tahta dipegang Ratu Wilhelmina pada 1898, Ratu Juliana pada 1948, dan Ratu Betrix pada 1980. Belanda juga merupakan negara toleransi tinggi yang menyambut baik kaum imigran dan pengungsi.

Intervensi kerajaan mulai berkurang sejak 1849, ketika amandemen konstitusi mengalihkan kekuasaan riil dari monarki ke parlemen. Kini, meski menjadi bagian integral dari pemerintah, fungsi monarki hanya seremonial. Tugasnya antara lain mengumumkan rencana pemerintah dalam pidato tahunan, dan menunjuk suatu formateur untuk membentuk dewan menteri pasca-pemilihan. Dalam fungsi terakhir, ratu yang kini bertahta hanya memiliki sedikit pengaruh pribadi.

Sebagian besar otoritas eksekutif diemban oleh perdana menteri dan dewan menteri. Badan pembuat UU utama adalah *Second Chamber of Status General*. First Chamber dapat menyetujui atau menolak UU, tetapi tidak dapat mengusulkan atau melakukan amandemen.

Para anggota *Status General* dipilih langsung berdasarkan representasi proporsional. Partai mana pun yang meraih sedikitnya 0,66% suara dijamin mendapatkan sedikitnya satu kursi. Sebagai konsekuensinya, jumlah partai politik sangat banyak-tidak ada satu pun partai yang memegang mayoritas kursi dalam pemerintahan koalisi.

Pemilihan umum diadakan ketika suatu pemerintahan jatuh, jika tidak ada kepercayaan dari States General. *Council of State* adalah badan penasihat utama pemerintah, terdiri atas pimpinan monarki, putra mahkota, dan sejumlah penasihat. Nasihat dari dewan ini diperlukan untuk usulan perundangan sebelum UU diajukan kepada parlemen.

Cara Kerja Pemerintahan

Legislatif

States General-Parlemen Bikameral (*Erste Kamer-Dewan Pertama*) terdiri atas 75 anggota yang dipilih untuk masa jabatan 4 tahun oleh 12 dewan provinsi, tugas utama meninjau RUU, memeriksa kesesuaiannya dengan konstitusi. (*Tweede Kamer-Dewan kedua*) terdiri atas 152 anggota dipilih langsung untuk masa jabatan 4 tahun berdasarkan representasi proporsional. Mengawasi administrasi, mengusulkan perundangan, mengamandemenkan RUU Pemerintahan Regional 12 Provinsi, diatur oleh dewan yang dipilih secara lokal dan dipimpin oleh komisioner yang diangkat oleh pemimpin monarki.

Eksekutif

1. Pemimpin monarki bersifat turun-temurun, bertindak sebagai kepala negara, menunjuk formateur sesudah pemilu, untuk membentuk koalisi penguasa di dewan kedua dan menentukan program kebijakan pemerintah.
2. Perdana menteri: biasanya merupakan pemimpin partai atau koalisi mayoritas di *States General*. Ditunjuk oleh pemimpin monarki, bertindak sebagai kepala pemerintahan dan mengoordinasikan aktivitas dewan menteri.
3. Dewan menteri: diangkat pimpinan monarki; para menteri tidak dapat menjadi anggota *States General* secara bersamaan. Tugasnya merencanakan dan menerapkan kebijakan pemerintah.

Yudikatif⁹⁾

Lembaga Yudikatif terdiri atas:

1. Mahkamah agung: peradilan banding tertinggi. Mengeluarkan putusan mengenai pengaplikasian UU, tetapi bukan fakta dari suatu kasus atau kesesuaian UU dengan konstitusi. Terdiri atas presiden, 6 wakil presiden, dan 35 hakim. Para anggota ditunjuk oleh pimpinan monarki untuk menjabat hingga usia 70 tahun.
2. Pengadilan banding: lima pengadilan, menangani gugatan banding dari pengadilan rendah.
3. Pengadilan distrik: sembilan belas pengadilan, menangani kasus pidana dan perdata.
4. Pengadilan subdistrik: enam puluh satu pengadilan.

L. Model Sistem Pemerintahan Rusia¹⁰⁾

Pemerintahan dipegang oleh presiden yang berpusat di Kremlin serta perdana menteri yang bertanggung jawab terhadap parlemen, namun dengan peranan yang terbatas dibandingkan dengan presiden. Sejak pembangkangan Wakil Presiden Aleksander Ruskoi dan ketua parlemen asal Chechnya, Ruslan Khasbulatov, lembaga wakil presiden dihapus.

Parlemen memiliki dua kamar, yakni Majelis Federal (Федеральное Собрание; *Federalnoye Sobraniye*) yang merupakan majelis tinggi dan majelis rendah yang dikenal dengan Duma.

Pembagian Administratif¹¹⁾

Federasi Rusia terdapat 83 subjek federal yang terdiri atas:

- a. 21 republik yang menikmati otonomi dalam skala besar dalam sebagian besar bidang serta dibagi sesuai etnis-etnis tertentu, otonomi secara nominal yang masing-masing memiliki konstitusi sendiri, presiden, dan parlemen. Republik diizinkan untuk menetapkan bahasa aslinya di samping bahasa Rusia, tetapi diwakili oleh pemerintah di hubungan internasional. Republik berarti rumah bagi minoritas etnis di Rusia. Lihat daftar republik di Rusia.
- b. 46 *oblast* (provinsi), merupakan jenis paling umum dari subjek federal dengan gubernur yang ditunjuk secara federal dan dipilih legislator secara lokal. Lihat daftar *oblast* di Rusia.
- c. 10 *krai* (wilayah), 9 *krai*/teritori: secara umum sama seperti *oblast* otonom, desain teritorial adalah sejarah, aslinya diberikan kepada daerah paling luar dan akhir juga pada divisi administratif yang terdiri atas *okrug* otonom dan *oblast* otonom. Lihat daftar *krai* di Rusia.
- d. 3 *okrug* (distrik otonom), aslinya entitas otonom dengan *oblast* dan *krai* dibuat berdasarkan etnis minoritas. Status mereka diangkat ke subjek federal pada tahun 1990 dengan pengecualian *oblast* otonom Chukotka, semua *oblast* otonom masih secara administratif menjadi bagian. Lihat daftar *okrug* di Rusia dan satu *oblast* otonom. Selain itu, terdapat pula dua kota federal (Moskwa dan St. Petersburg).

Ada pula pembagian berdasarkan distrik federal (*federalny okrug*), yaitu Rusia dibagi menjadi delapan distrik federal. Distrik federal ini adalah jenjang antara pemerintah subjek dan pemerintah federal. Distrik ada 8, masing-masing diadministrasikan oleh seorang duta yang ditunjuk oleh presiden Rusia. Tidak seperti subjek federal, distrik federal bukan tingkat pemerintahan subnasional, melainkan tingkatan administrasi pemerintah federal. Duta distrik federal menjalankan hubungan antara subjek federal dan pemerintah. Bertanggung jawab mengawasi hubungan pemenuhan subjek federal dengan hukum federal.

⁹⁾ Ensiklopedia Pemerintahan dan Kewarganegaraan-dunia dan Indonesia Jilid 1 dari 7 Jilid, Lentera Abadi, Jakarta.unia-i.html

¹⁰⁾ Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas

¹¹⁾ <http://id.wikipedia.org/wiki/Rusia>



M. Model Sistem Pemerintahan Republik Rakyat Cina (RRC)

Menurut definisi resminya, RRC merupakan suatu negara komunis karena ia memang merupakan negara komunis pada kebanyakan abad ke-20. Secara resmi ia masih dikenal sebagai negara komunis, meskipun sejumlah ilmuwan politik kini tidak mendefinisikannya sebagai negara komunis. Tidak ada definisi yang tepat yang dapat diberikan pada jenis pemerintahan yang diamalkan negara ini, karena strukturnya tidak dikenal pasti. Salah satu sebab masalah ini adalah karena sejarahnya. Cina merupakan negara yang diperintah oleh para kaisar selama 2000 tahun dengan sebuah pemerintahan pusat yang kuat dengan pengaruh Kong Hu Cu. Setelah tahun 1911 pula, Cina diperintah secara otokratis oleh KMT dan beberapa panglima perang dan setelah 1949 didobrak partai komunis Cina.

Rezim PRC sering dikatakan sebagai otokratis, komunis, dan sosialis. Ia juga dilihat sebagai kerajaan komunis. Anggota komunis yang bersayap lebih ke kiri menjulukinya negara kapitalis. Memang, negara Cina semakin lama semakin menuju arah sistem ekonomi bebas. Dalam suatu dokumen resmi yang dikeluarkan baru-baru ini, pemerintah menggariskan administrasi negara berdasarkan demokrasi, meskipun keadaan sebenarnya tidak demikian.

Pemerintah RRC dikawal oleh Partai Komunis Cina (CCP). Walaupun terdapat sedikit-banyak gerakan ke arah liberalisasi, seperti pemilu yang sekarang diadakan di peringkat kampung dan sebagian badan perwakilan menampilkan sikap tegas mereka dari masa ke masa. Partai ini terus memiliki kawalan terutama atas pemilihan jabatan-jabatan pemerintahan. Walaupun negara menggunakan cara otokratis untuk mengusir elemen-elemen penentangan terhadap pemerintahannya, pada masa yang sama, ia juga mencoba mengurangi penentangan dengan memajukan ekonomi, membenarkan tunjuk perasaan pribadi, dan melayani para penentang yang dianggap tidak berbahaya terhadap pemerintah secara lebih adil.

Republik Rakyat Cina mempertahankan hubungan diplomatik dengan hampir seluruh negara di dunia, namun menetapkan syarat bahwa negara-negara yang ingin menjalin kerja sama diplomatik dengannya harus menyetujui klaim Cina terhadap Taiwan dan memutuskan hubungan resmi dengan pemerintah Republik Cina. Cina juga secara aktif menentang perjalanan keluar negeri yang dilakukan pendukung kemerdekaan Taiwan, seperti Lee Teng-hui dan Chen Shui-bian serta Tenzin Gyatso, Dalai Lama ke-14.

Sistem Perintahan Cina

Struktur pemerintahan daerah di Cina pada dasarnya terdiri atas tiga tingkat pemerintahan resmi –provinsi, kabupaten, dan dasar– ditambah berbagai unit lain di bawah atau di antara tingkat-tingkat ini. Dari sudut pandangan warga negara, unit-unit yang paling penting adalah unit-unit yang ada di bawah tingkat pemerintahan dasar. Unit-unit ini meliputi kantor-kantor polisi dan kantor-kantor cabang kecil yang dibentuk oleh pemerintah tingkat dasar dan berbagai unit pemukiman dan produksi, seperti desa, toko, koperasi pertanian, rukun kampung, kota, sekolah, pabrik-pabrik, perusahaan, kantor, dan unit angkatan bersenjata. Selain itu, Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) merupakan organ penting ketiga dalam struktur politik nasional di Cina. Organisasi partai menguraikan atas peniruan secara umum di level bawah suatu sistem. Masing-masing 30 provinsi di Cina dikepalai oleh 30 komite partai, yang terdiri atas komite tetap dan sekretaris partai. Anggota komite tetap memiliki divisi pekerja yang banyak, seperti cabang tingkat pusat. Mereka pun melakukan propaganda di tingkat provinsi, organisasi departemen lain, seperti inspeksi disiplin tingkat provinsi. Tiga peranan politik penting –aktivis, kader, dan anggota partai– mendominasi kepemimpinan dalam sistem politik Cina. Aktivis adalah warga negara biasa, tidak memegang jabatan resmi, yang memiliki kepentingan, inisiatif, atau tanggung jawab khusus dalam kehidupan publik. Kader adalah mereka yang mempunyai kedudukan pimpinan resmi dalam suatu organisasi, biasanya berupa jabatan *full-time*. Adapun anggota partai tentu seperti umumnya anggota partai. Menjadi seorang aktivis umumnya merupakan langkah pertama dalam proses rekrutmen politik atau proses menjadi pemimpin politik, dan sebagian kader dan anggota PKC baru berasal dari aktivis. Kekuasaan pembuatan keputusan tertinggi ada di tangan Politbiro PKC dan Komite Tetap.

Para anggota Politbiro melaksanakan semua rapat PKC yang penting, dan tidak ada mekanisme teratur yang bisa dipakai oleh organ-organ lain untuk menolak keputusan-keputusan Politbiro. Kelompok kecil ini telah memperluas proses pembuatan kebijaksanaan dengan sering mengadakan pertemuan dengan kelompok elite lain yang memberi informasi, memperbaiki, mendukung, dan mengkritik rencana. Akhir tahun 1990-an dan awal abad selanjutnya, Cina menghadapi sejumlah penurunan tantangan kebijakan publik, termasuk kontrol terhadap korupsi, membangun alat-alat efektif untuk mengatur makro ekonomi, memecahkan berbagai masalah sosial, melindungi hak asasi manusia dan hak milik intelektual, meyakinkan kestabilan dan pertumbuhan persediaan makanan, dan melindungi lingkungan. Sistem politik Cina memercayakan pelaksanaan peraturan pada

berbagai struktur, meliputi birokrasi pemerintah, partai, militer, dan sistem-sistem komunikasi yang mereka kuasai; organ-organ pengelolaan dari unit-unit primer; dan banyak komite organisasi, dan pertemuan rakyat yang mengarahkan penduduk untuk menjalankan langsung program pemerintah.

Birokrasi Cina pun meluas dari atas sistem menuju bawah, tetapi organisasi birokrasi pada tingkat bawah awalnya bertanggung jawab kepada pimpinan tingkat daerahnya (provinsi, daerah, atau perkotaan), meskipun diawasi oleh kementerian di Beijing. Hal ini sering merupakan proses yang sulit dan kompleks untuk mendapatkan birokrasi lokal guna mengimplementasikan keputusan yang dibuat di Beijing. Dengan memandang rendah sistem Leninis di Cina, birokrasi pusat jarang memperoleh kesuksesan dalam memerintahkan birokrasi tingkat bawahnya untuk menyelesaikan keputusan sentral, terutama dalam keputusan keterlibatan komitmen sumber daya, birokrasi tingkat bawah berada dalam posisi yang baik untuk tawar-menawar dengan mengimbangi tingkat yang lebih tinggi untuk menjamin keuangan dan manfaat lain.¹²

N. Model Sistem Pemerintahan Korea Selatan

Sistem Pemerintahan Korea Selatan

Korea Selatan adalah negara republik. Seperti pada negara-negara demokrasi lainnya. Korea Selatan membagi pemerintahannya dalam tiga bagian, yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Lembaga eksekutif dipegang oleh presiden yang dipilih berdasarkan hasil pemilu untuk masa jabatan 5 tahun dan dibantu oleh perdana menteri yang ditunjuk oleh presiden dengan persetujuan dewan perwakilan. Presiden bertindak sebagai kepala negara, sedangkan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan.

Lembaga legislatif dipegang oleh dewan perwakilan yang menjabat selama 4 tahun. Pelaksanaan sidang paripurna diadakan setiap setahun sekali atau berdasarkan permintaan presiden. Sidang ini terbuka untuk umum, namun dapat berlangsung tertutup.

Pengadilan konstitusional menjadi lembaga tertinggi pemegang kekuasaan yudikatif yang terdiri atas 9 hakim yang direkomendasikan oleh presiden dan dewan perwakilan. Hakim menjabat selama enam tahun dan usianya tidak boleh melebihi 65 tahun pada saat terpilih.

Bagi Korea Selatan, agenda politik yang paling mendapat perhatian adalah mewujudkan serta mencapai demokrasi yang sebaik-baiknya. Dalam pembentukan sistem demokrasi yang lebih baik itu, Korea Selatan mempunyai misi sendiri, yaitu dapat mencapai cita-cita dan menggapai nilai-nilai modernisasi yang mencakup keamanan dan stabilitas nasional.

Sebagai sebuah negara demokratis, Korea Selatan tidak terlepas dari unsur partai. Hal ini dikarenakan partai politik yang memang tidak dimungkiri memainkan peran penting dalam memaksimalkan tujuan demokrasi. Partai yang sekaligus juga berbasis masyarakat umum di seluruh wilayah suatu negara, dapat secara langsung meningkatkan legitimasi dan kemajuan demokratisasi dengan cara mengumpulkan kepentingan yang terkadang saling bertentangan dengan masyarakat serta pada dasarnya menjamin kemampuan para pemimpin politik. Sebagai buktinya, demokrasi tetap berjalan dengan lancar dan terkontrol di Korea Selatan walaupun menganut sistem multipartai. Partai yang telah didirikan setelah pertengahan tahun 1980-an di Korea Selatan, membuktikan adanya kesuksesan dalam menyusun strategi pemilu yang lebih sistematis dan juga aktif daripada kepentingan kelompok yang terdahulu. Kelompok kepentingan yang berkembang secara independen berpartisipasi secara aktif dalam pemilu. Adapun beberapa nama partai yang ada di Korea Selatan, yaitu:

1. Grand National Party (GNP)
2. United New Democratic Party (UNDP)
3. Creative Korea Party (CKP)
4. Economic Republican (ER)
5. Centrist Reformist Democratic Party (CRDP)
6. Korea Socialist Party (KSP)
7. Democratic Labor Party (DLP)

Partai utama di Korea adalah GNP, yang satu basis pemikiran dengan UNDP. Walaupun kebanyakan warga Korea Selatan adalah buruh, tetap ada GNP yang menjadi partai dominan di sana. Memang, sistem multipartai dianut Korea Selatan, tetapi tetap ada korelasi atau hubungan antarpolisi yang satu dengan yang lainnya.

Pengaruh konfusianisme menggambarkan perbedaan yang cukup tajam akan warga sipil, para aristokrat, dan rakyat jelata. Demokrasi yang dianut Korea Selatan pun menjadi demokrasi konfusianisme, sistem politik yang didasarkan konsep sistem pemerintahan kuno, yaitu sebuah aturan yang tidak dilandaskan pada sebuah paksaan ataupun sikap pasif, kekuasaan, serta keyakinan, tetapi didasarkan pada kekuasaan dalam arti murni.

¹²⁾ <http://www.scribd.com/doc/14176268/perbandingan-administrasi-negara>.

Dalam demokrasi politik ini, di Korea Selatan terdapat pembagian dalam pemerintahan. Pemerintahan Pusat dan DPR Nasional yang bertugas menjalankan pemerintahan negara di pusat Ibukota Seoul, dan juga di Kotamadya Kwochon. Adapun jawatan lebih dipusatkan pada daerah tingkat I, yaitu DKI, DI, dan Provinsi. Kalau mau kita telusuri lebih dalam, hubungan antara daerah dan pusat yang tadinya bersifat unilateral, setelah adanya UU Otonomi Daerah, berubah menjadi bilateral untuk mendorong demokratisasi dan efisiensi dari pemerintahan daerah, sehingga dapat menjamin pembangunan daerah yang bisa dikatakan seimbang dan memperkuat dasar-dasar demokrasi politik.

Sebagai negara demokrasi, Korea Selatan juga dihadapkan pada kondisi yang anggota DPR-nya cenderung lebih mementingkan kepentingan pribadi dan partainya. Kondisi ini tentu akan menjadi penghambat bagi terwujudnya persatuan dan reformasi nasional. Sifat DPR inilah yang menyebabkan adanya gerakan pencekalan yang dilakukan oleh organisasi non-pemerintah. Bahkan, disinyalir dengan adanya kasus pencekalan ini menyebabkan pencalonan DPR tidak lagi bersifat tertutup, dan tidak ada lagi pengelabuan hukum dalam pemilu, pelanggaran hukum, jual beli suara, dan propaganda gelap pada para pemilih dan antarpolitik. Munculnya gerakan non-pemerintah ini telah membawa pengaruh bagi partai Liberal Demokrat, karena PLD semakin terpojok.

Kondisi ini justru tentu akan menjadi penghambat tersendiri dalam rangka terwujudnya persatuan dan reformasi nasional. Apalagi disinyalir, ruang lingkup DPR Korea Selatan yang bersifat terlalu transparan ternyata menjadi masalah besar. Seperti contoh kasus di tahun 2000, ketika partai Liberal Demokrat yang sekaligus juga sebagai salah satu partai oposisi yang cukup berpengaruh di Korea Selatan mengalami kekalahan dalam pemilihan umum.

Hal ini disebabkan adanya gerakan yang disinyalir dilakukan oleh organisasi non-pemerintah, dan munculnya organisasi sipil dalam masyarakat Korea menunjukkan adanya kekuatan masyarakat sipil yang dalam bidang politik semakin meningkat. Dari fenomena tersebut, dapat kita simpulkan bahwa birokrasi di Korea juga tak luput dari nepotisme dan campur tangan pihak lain. Rupanya banyak organisasi non-pemerintah yang bisa menggulingkan presiden karena menjadi partai oposisi yang sangat berbahaya. Apalagi ditambah peran DPR masih dipertanyakan karena saat pemilihan ternyata campur tangan organisasi non-pemerintah menyebabkan tidak adanya pemilihan yang seharusnya tertutup dan tidak mendapat campur tangan pihak mana pun. Ketika praktik pemilu dan kegiatan negara lain masih belum luber, sulit menciptakan keadaan yang

signifikan sebagai negara yang demokratis. Tidak hanya itu, pengambilan keputusan yang ada di masyarakat monokultur seperti di Korea Selatan juga sangat dikhawatirkan menjadi sebuah keputusan yang otoriter walaupun kita tahu memang kepentingan yang satu, tetapi tetap saja akan cenderung absolut jika pemerintah atau kepala negaranya menentukan suatu keputusan. Uniknyanya, presidennya tidak mempunyai hak memerintah karena hanya sebagai kepala negara, bukan kepala pemerintahan, padahal ia yang dipilih oleh rakyat Korea Selatan, selama 5 tahun, dan presiden pula yang memilih perdana menteri, dan rakyat dapat menurunkan presidennya.

O. Model Sistem Pemerintahan India

Peta India



India adalah sebuah negara di Asia yang mempunyai jumlah penduduk terbanyak kedua di dunia, dengan populasi lebih dari satu miliar jiwa, dan negara terbesar ketujuh berdasarkan ukuran wilayah geografis dengan luas wilayah 3.287.590 km². Jumlah penduduk India tumbuh pesat sejak pertengahan 1980-an. Ekonomi India adalah terbesar keempat di dunia dalam PDB, diukur dari segi paritas daya beli (PPP), dan salah satu pertumbuhan ekonomi tercepat di dunia. India, negara dengan sistem demokrasi liberal terbesar di dunia, juga telah muncul sebagai kekuatan regional yang penting, memiliki kekuatan militer terbesar, dan mempunyai kemampuan senjata nuklir.

India dibagi menjadi 28 negara bagian (yang kemudian dibagi kepada distrik), enam wilayah persatuan (*Union Territory*) dan wilayah ibu kota nasional (*National Capital Territory*) Delhi. Negara-negara bagian mempunyai pemerintah yang dilantik sendiri, sementara wilayah-wilayah persatuan diperintah seorang pengurus yang dilantik pemerintah persatuan (*union government*), meski beberapa di antaranya mempunyai pemerintah yang dilantik.

India menganut demokrasi parlementer dua kamar dengan sistem politik multipartai yang kuat. Majelis rendah disebut *Lok Sabha* (majelis rakyat) beranggotakan 545 orang. Majelis tinggi disebut *Rajya Sabha* (majelis negara bagian) dengan anggota 250 orang. Parlemen India (atau Sansad) adalah badan legislatif tertinggi India. Parlemen ini terdiri atas dua dewan - Lok Sabha dan Rajya Sabha. Parlemen India terletak di New Delhi di Sansad Marg. Lok Sabha (disebut juga dewan rakyat oleh konstitusi India) adalah majelis rendah dalam parlemen India. Anggota Lok Sabha adalah wakil langsung dari rakyat India, secara langsung dipilih oleh penduduk dewasa India.

Majelis Rendah adalah salah satu dari dua "kamar" dalam sistem dua kamar dan pasangan lainnya adalah Majelis Tinggi. Di banyak negara, majelis ini sering memiliki kekuasaan yang besar karena adanya batasan terhadap kekuasaan Majelis Tinggi. Dalam sistem parlementer, hanya Majelis Rendah yang dapat mengangkat kepala pemerintahan atau perdana menteri, dan dapat pula menurunkan mereka melalui mosi tidak percaya. Beberapa nama yang umum digunakan untuk Majelis Rendah (*lower chamber*) adalah:

- Chamber of Deputies
- Chamber of Representatives
- House of Assembly
- House of Commons
- House of Representatives
- Legislative Assembly
- National Assembly

Konstitusi India disetujui parlemen pada tahun 1950. Konstitusi ini memperoleh inspirasi dari konstitusi Amerika Serikat serta ide-ide dan praktik-praktik konstitusi Inggris. Konstitusi ini menetapkan India sebagai Unie Negara Bagian (kini terdapat 22 negara bagian) dan beberapa wilayah administrasi federal. Tiap negara bagian memiliki seorang gubernur yang ditunjuk oleh presiden, badan legislatif, dan badan pengadilan sendiri. Pemerintahan uni atau federal dikepalai oleh presiden dan wakilnya yang

dipilih oleh dewan pemilih yang terdiri atas para anggota badan legislatif pusat atau negara bagian.

Kekuasaan eksekutif pemerintahan pusat dijalankan oleh suatu kabinet yang terdiri atas menteri-menteri yang dipimpin oleh perdana menteri, sedangkan dalam yudikatif, pengadilan negeri pusat memiliki badan pengadilan tinggi yang dikepalai oleh ketua mahkamah agung. Setiap warga negara India yang telah berusia 21 tahun memiliki hak pilih.

Kesatuan nasional India masih tetap berlangsung meskipun konstitusi India telah berkali-kali diubah. Peta politiknya juga pernah berubah karena terbentuknya beberapa negara baru dan adanya penyesuaian tapal batas sebagai tanggapan terhadap tuntutan pemerintahan otonomi yang lebih besar dari beberapa kelompok suku dan bahasa. India modern juga telah mengambil alih beberapa koloni Prancis di anak benua ini.

Kongres Nasional India (*Indian National Congress*) atau dikenal dengan Partai Kongres atau Kongres I (yang berarti "Indira", untuk membedakannya dengan partai pecahannya, yang disebut "Kongres O" yang dipimpin oleh K. Kamaraj, seorang tokoh politik dari Tamil Nadu). Partai yang namanya biasa disingkat INC ini adalah partai politik besar di India, dengan lebih dari 15 juta orang yang terlibat dalam organisasinya dan lebih dari 70 juta orang ikut serta dalam perjuangannya melawan Imperium Britania. Setelah kemerdekaan pada 1947, partai ini menjadi partai politik yang dominan di negara itu.

Dalam Lok Sabha (Parlemen) ke-14 (2004-2009), 145 anggota INC, kelompok yang terbesar di antara semua partai lainnya, duduk sebagai anggotanya. Saat ini partai ini adalah anggota utama dari pemerintahan koalisi Aliansi Progresif Bersatu yang didukung oleh Front Kiri. Partai lain di India adalah Partai Komunis di India. Partai itu dibentuk pada tahun 1920. Sekretaris jenderal partai adalah A.B. Bardhan. Partai itu menerbitkan *New Age*. Organisasi pemuda partai ialah All India Youth Federation. Dalam pemilihan umum 2004, partai itu meraih 5.434.738 suara (1,4%, 10 kursi).

P. Model Sistem Pemerintahan Yordania¹³

Pemerintahan Yordania menganut sistem monarki konstitusional. Tahta kerajaan merupakan warisan turun-temurun yang dipegang oleh keluarga Hasyimiyah. Pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri yang diangkat oleh raja dan tidak dibatasi oleh waktu

¹³⁾ Disadur dari <http://daranggi.blogspot.com/2009/10/sistem-pemerintahan-negara-yordania.html>

yang tetap. Adapun parlemen yang terdiri atas Majelis Rendah dipilih melalui pemilihan secara langsung dan Majelis Tinggi yang dipilih secara tidak langsung. Terdapat dua partai politik, yang dalam hal ini partai pemerintahan adalah Hizbul Wathani sedangkan partai oposisi Hizbul Islami.

Negara Yordania merupakan negara yang berbentuk kerajaan sehingga sistem pemerintahannya berbentuk kerajaan parlementer. Dalam perjalanan perkembangannya, negara Yordania telah mengalami perjalanan yang cukup panjang sehingga sedikit banyaknya ada pengaruh dari negara-negara yang terlibat dalam kehidupan negara Yordania.

Akibat pengaruh dari negara-negara terutama negara barat yang begitu kental, keadaan perkembangan negara Yordania pun sedikit- banyak berhaluan liberalis-kapitalis. Dengan masyarakatnya yang mayoritas Islam, juga sistem pemerintahan Yordania dipengaruhi ajaran atau paradigma/ideologi Islam.

Sejauh ini konstitusi negara Yordania adalah berparadigma pada ideologi Islam, walaupun dalam perkembangannya negara tersebut banyak dipengaruhi oleh ajaran kapitalis-liberalis.

Pada tanggal 20 Februari tahun 1928, telah terjadi perjanjian antara Inggris dengan negara Transyordania, atau Yordania sekarang. Perjanjian itu ditandatangani di Yerusalem. Dalam perjanjian itu, terdapat hal yang disepakati bersama, seperti menegakkan supremasi Inggris di wilayah mandat dan memberikan tempat yang istimewa bagi Inggris dalam hak-hak prerogatif terhadap perundang-undangan Transyordania, hubungan luar negeri, masalah keuangan, dan perlindungan terhadap kaum atau orang-orang asing dan golongan minoritas. Dalam kesepakatan itu, tampak bahwa negara Yordania begitu mudahnya dikuasai dan dipengaruhi oleh negara Inggris, terutama dalam kekuasaan pemerintahan yang semestinya sebagai sebuah kedaulatan yang mesti dipertahankan dan diakui oleh negara-negara lain.

Perjanjian itu sangat menyudutkan keadaan Transyordania dalam menjalankan tugas dan fungsi untuk menentukan dan mengembangkan negara Yordania ke depannya. Seiring dengan itu, terjadi amandemen yang pada tahun 1934, yaitu Emir berhak mengangkat perwakilan konsuler di luar negeri. Posisi Yordania pada saat tahun awal-awal kemerdekaannya sangat bergantung pada Inggris. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya subsidi yang diberikan dan tenaga ahli Inggris di Yordania. Hal ini dapat kita anggap bahwa Yordania begitu tunduk pada kehendak Inggris. Akan tetapi, pada tahun perkembangannya, Transyordania untuk pertama kalinya di antara

semua negara timur barat, Yordania mempunyai pemerintah front rakyat, yakni koalisi liberalis-sosialis-komunis yang dalam konsteks Timur Tengah, berarti perjuangan menentang konservatif domestik dan pengaruh Barat sehingga mempererat hubungan dengan dunia Arab dan blok Soviet. Pada akhirnya, perjanjian yang telah di sepakati itu, Perdana Menteri Nabulsi berunding dengan negara Inggris untuk membatalkan perjanjian aliansi. Inggris pada dasarnya setuju, namun ini semua berarti penghentian pula bantuan subsidi. Dalam menyikapi hal tersebut, Yordania mendapatkan tawaran untuk mendapatkan bantuan sebagai pengganti subsidi itu.

Pemerintahan Yordania diorganisasikan dalam garis yang telah teruji di semikolonia Inggris. Pada tanggal 16 April 1928 Undang-Undang Dasar Transyordania diberlakukan oleh Inggris dengan izin Abdullah. Hal ini memberi wewenang legislatif dan eksekutif kepada Emir Abdullah sebagai raja Transyordania, yang dibantu oleh dewan legislatif dan eksekutif. Wewenang Raja Emir saat itu dan dewan legislatif untuk membuat undang-undang yang dibatasi oleh kewajiban dalam perjanjian Yordania dengan Inggris.

Dewan legislatif didasarkan atas hak pilih tidak langsung dan menjamin perwakilan yang berimbang bagi golongan agama, minoritas nasional, dan suku badawi (kaum pengembara). Di atas struktur penduduk asli ini berdiri pemerintahan mandat Palestina dan Transyordania yang diwakili oleh seorang residen yang permanen di Amman. Residen mengawasi pemerintahan Arab dan membantu melalui para penasihat Inggris dari berbagai departemen pemerintah. Pada tanggal 25 April 1946, Emir Abdullah menerima gelar raja. Lingkungan politik Transyordania menuntut perubahan perjanjian. Kemudian, pada tanggal 15 Maret 1948 ditandatangani perjanjian baru antara Inggris dan Transyordania di Amman. Selain itu, didirikan dewan pertahanan gabungan antara Inggris dan Transyordania guna memelihara keamanan Transyordania terhadap pihak luar. Pada tanggal 26 April 1949, Abdullah mengubah nama negaranya menjadi Kerajaan Hashimiyah Yordania. Keputusan penyatuan wilayah barat dan timur sungai Yordania ini meningkatkan jumlah penduduk kerajaan menjadi dua kali lipat. Akibatnya, beberapa orang Palestina termasuk pula di dalam kabinet Yordania.

Pemerintahan di bawah kepemimpinan Raja Abdullah dianggap boneka Inggris sehingga Uni Soviet menolak masuknya Yordania ke dalam PBB pada bulan Agustus 1947. Pada akhirnya, Raja Abdullah pada tanggal 20 Juli 1951 dibunuh, sehingga mengakhiri tokoh pemimpin yang memberikan pandangan luas untuk masa depan dan secara konsisten memimpin mereka untuk mencapai cita-cita. Akhirnya, pada tanggal 5

September Talal dinobatkan menjadi raja Yordania. Karena penderitaan penyakit yang dialami oleh Talal, sejak pertengahan Mei 1952 negaranya dipimpin oleh dewan mahkota selama raja tidak ada. Pada tanggal 11 Agustus 1952 parlemen bikameral mengangkat putranya, Husein, menjadi raja Yordania. Ketika berusia 18 tahun Husein dinobatkan di Amman bertepatan dengan naik tahtanya keponakannya, Faisal II di Irak.

Sistem pemerintahan negara Yordania masa sejarahnya sangat terpengaruh oleh Suriah sebagai bagian dari negara Transyordania, dan mendapat pengaruh Inggris yang melaksanakan mandat dari negara Palestina sebagai pemegang kekuasaan sepenuhnya negara Yordania. Setelah negara Yordania merdeka pada tanggal 25 Mei 1946, mereka mempunyai kewenangan untuk memiliki sistem pemerintahannya sendiri. Sebagai negara yang berbentuk kerajaan yang berparlemen, sistem pemerintahannya adalah monarki parlementer dengan dipimpin oleh seorang raja yang diturunkan secara garis keturunan kerajaan tersebut. Dalam pemerintahannya dipimpin langsung oleh perdana menteri sebagai kedudukan yang memiliki nilai politik dalam pemerintahannya.

Q. Model Sistem Pemerintahan Republik Irlandia

Ketika menjelma menjadi negara merdeka pada 1922, Republik Irlandia mewarisi aparat administratif dan beberapa institusi pemerintah dari Inggris. Pemerintah Inggris juga telah berusaha keras untuk membenahi aspek organisasi dan staf pemerintah. Akan tetapi, era setelah kemerdekaan merupakan era yang penuh perubahan. Dari aspek konstitusi, Irlandia pernah memiliki 3 konstitusi sepanjang sejarahnya, yakni konstitusi tahun 1919, tahun 1922, dan terakhir tahun 1937 sebelum munculnya sebuah undang-undang tahun 1948 yang memformalkan Irlandia sebagai sebuah republik. Dalam undang-undang baru yang dikenal dengan *Bunreacht na Eireann* itu diatur beberapa hal berikut.

1. Negara Irlandia adalah sebuah republik berdaulat yang dipimpin oleh seorang kepala negara yang dipilih tetapi tidak menjalankan kekuasaan eksekutif.
2. Negara berbentuk kesatuan, yaitu parlemen merupakan lembaga pembuat UU tertinggi, tetapi selalu tunduk pada konstitusi.
3. Adanya asas pemisahan kekuasaan atas eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan fungsi yang terbatas dan saling berbeda.
4. Sistem bikameral, yang terdiri atas *Oireachtas* (yang terdiri atas Majelis Tinggi *Seanad Eireann*, dan *Dail Eireann*) bersama presiden.

5. Pemerintah, yang bertugas menjalankan fungsi eksekutif berdasarkan konstitusi dan hukum.
6. Sistem peradilan yang independen yang menjalankan kekuasaan peradilan yang dilengkapi oleh sebuah Mahkamah Agung.

Berdasarkan konstitusi tersebut, penyelenggaraan pemerintahan harian dipimpin oleh Perdana Menteri yang dibantu oleh 15 menteri dan 17 menteri negara, sedangkan presiden hanya menjalankan fungsi seremonial, seperti mengangkat atau membubarkan *Dail Eireann*, menandatangani suatu RUU setelah mendapat persetujuan parlemen, dan mengajukan RUU tersebut kepada MA untuk mendapatkan pengesahan. Hanya presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 7 tahun, dan maksimum selama 2 periode. Presiden juga berfungsi memberikan nasihat kepada pemerintah. Dengan kekuasaan dan fungsi yang agak terbatas itu, presiden relatif independen terhadap pemerintah.

Parlemen yang dikenal dengan *Oireachtas* terdiri atas presiden dan 2 majelis, yaitu *Dail Eireann* dan *Seanad Eireann*. Berdasarkan sistem westminster, *Seanad Eireann* merupakan Majelis Tinggi yang terdiri atas 60 anggota yang 43 di antaranya dipilih melalui panel, perdana menteri memilih 11 orang, dan para sarjana memilih 6 orang. Fungsi utama Majelis Tinggi adalah meninjau kembali produk UU yang sudah dikeluarkan oleh Majelis Rendah di samping bisa juga mengusulkan UU. Dengan demikian, fungsi Majelis Tinggi relatif sangat terbatas.

Dalam sistem parlementer, para anggota dibagi ke dalam beberapa komisi untuk keseluruhan proses parlemen. Sistem ini membuat proses legislasi menjadi lebih tajam dan cermat. Pembahasan anggaran misalnya, dapat dilakukan secara lebih efektif dalam komisi kecil daripada dalam sidang pleno. Dalam sidang komisi, mereka yang independen dan para volunteer untuk dapat mempresentasikan usulannya atau mengusulkannya secara tertulis. Para anggota dituntut untuk memiliki kompetensi di dalam area kebijakan tertentu.

Irlandia menyadari sepenuhnya akan berbagai perubahan yang terjadi di sekitarnya, terutama dalam interaksinya dengan Uni Eropa, sehingga disepakati bahwa perlu dilakukan perubahan dan reinterpretasi terhadap konstitusi secara terus-menerus. Dalam proses perubahan tersebut, “keterlibatan masyarakat” sangat penting melalui mekanisme “referendum”, walaupun perubahan tersebut bukan satu-satunya sumber perubahan sosial. Keterlibatan negara itu di dalam Uni Eropa sudah menjadi sumber perubahan sosial yang teramat penting melalui introduksi berbagai kerangka kebijakan atau aturan hukum baru yang harus diadopsi dan diterjemahkan ke dalam dinamika politik pemerintahan dalam negeri.



Pelayan Publik (Birokrasi)

Irlandia mewarisi sistem pemerintahan dan birokrasi yang sangat sentralistik. Birokrasi itu dipilih untuk melayani semua badan pemerintah, termasuk presiden, perdana menteri dan para menternya, serta lembaga yudikatif. Fungsi birokrasi semakin penting karena dominasinya pada era-era setelah kemerdekaan. Birokrasi di negeri itu telah menjelma menjadi institusi yang mampu menegakkan integritas dan identitas bersama.

Pada tahun 1926, Irlandia ini sudah memiliki Komisi Aparat Pemerintah di samping Komisi Pemilihan Lokal. Badan tersebut bertanggung jawab untuk melakukan proses seleksi dan rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan terlepas atau independen dari partai politik. Hasilnya adalah lahirnya birokrasi pemerintah yang kuat dan independen. Komisi tersebut juga bertugas menegakkan prinsip meritokrasi dalam proses promosi sehingga mayoritas yang menduduki level-level top-manager adalah birokrat karier. Selain itu, juga dikenal adanya jabatan penasihat khusus atau staf ahli menteri yang berakhir bersama pergantian pemerintahan.

Dari semua jabatan birokrasi, posisi sekjen (sebelumnya sekretaris departemen) merupakan posisi yang paling berpengaruh. Tugas utamanya adalah melakukan penilaian dan formulasi kebijakan. Karena itu, pengetahuan mereka tentang suatu kebijakan akan sangat menentukan diterima tidaknya suatu proposal kebijakan yang diajukan para menteri secara individual atau pemerintah secara keseluruhan. Sekjen juga merupakan saluran utama para birokrat untuk mengajukan usulnya kepada para menteri.

Sebagai catatan, yang menarik dari kasus Irlandia adalah bahwa walaupun pemerintahan sering berganti, birokrasi tetap stabil. Para aparat birokrasi tersebut disosialisasikan dengan "suatu etos" yang sangat kuat dan dijunjung tinggi untuk mengabdikan kepada semua menteri dengan kualitas loyalitas yang sama, tanpa memerhatikan afiliasi partainya. Karena itu, ketika proses pemilu berlangsung, para birokrat sibuk mempersiapkan berbagai manifesto atau *paper* kebijakan untuk nantinya menjadi bahan pegangan bagi menteri yang akan menduduki suatu jabatan.

Upaya menegakkan birokrasi publik yang profesional telah dirintis sejak awal kemerdekaan Irlandia. Jauh pada tahun 1924 melalui *Ministers and Secretaries Act* telah diatur bahwa para menteri bertanggung jawab atas semua tindakan serta pelanggaran yang berada di dalam departemennya. UU tersebut kemudian direvisi pada tahun 1991 yang memberikan fokus khusus pada upaya penyediaan pelayanan, kinerja, dan pencapaian hasil.

Fokus yang demikian lebih lanjut dikukuhkan lagi melalui sebuah undang-undang pada tahun 1997 yang berusaha meningkatkan kinerja manajemen publik dengan tetap memerhatikan akuntabilitas para menteri, delegasi fungsi, evaluasi kebijakan, serta adopsi manajemen strategis. Ini merupakan bagian dari reformasi sektor publik yang didorong dikeluarkannya buku putih tentang *Strategic Management Initiatives and Delivering Better Government* pada tahun 1996.

Walaupun sudah ada jaminan dan dukungan kelembagaan terhadap kinerja para pelayan publik, upaya reformasi tetap dilakukan secara terus-menerus. Perhatian khusus diberikan pada beberapa aspek, seperti (1) kegagalan mengidentifikasi dan mengambil tindakan berdasarkan urutan prioritas, (2) kurang diperhatikannya konteks dalam pembuatan kebijakan kunci, (3) kurang diperhatikannya pendekatan bisnis, (4) fokus yang berlebihan pada kebijakan jangka pendek, dan (5) perlunya pembenahan manajemen personal dan finansial yang semakin baik. Sama halnya dengan persepsi terhadap birokrasi di negara lain, birokrasi di Irlandia dianggap tidak bertanggung jawab, cenderung hanya berorientasi pada uang, memiliki tingkat kinerja yang rendah, tidak memberikan perhatian yang serius terhadap analisis dan formulasi kebijakan, kurang koordinasi lintas departemen, dan sebagainya. Inisiatif manajemen strategis diarahkan untuk memperbaiki kualitas perencanaan dan manajemen. Misalnya, dengan mengarahkan kebijakan tertentu pada aspirasi masyarakat dan urutan prioritas pemerintah. Inisiatif ini diperkuat hingga level pemerintah paling bawah melalui kebijakan *Delivering Better Government* yang telah dikeluarkan setahun sebelumnya (1996). Kebijakan ini mengadopsi beberapa pemikiran manajemen publik baru (*new public management*) dengan memberi perhatian pada beberapa aspek, seperti (1) penyediaan pelayanan konsumen yang berkualitas, (2) delegasi otoritas dan akuntabilitas, (3) introduksi pendekatan baru dalam manajemen SDM, (4) penegakan nilai sebenarnya dari uang, dan (5) mendukung perubahan dengan menggunakan teknologi informasi. Inisiatif ini kemudian dijadikan kerangka kerja utama sehingga semua departemen diwajibkan menyusun rencana aksi pelayanan masyarakat untuk tahun 1998-1999. Aspek-aspek yang harus diberi perhatian adalah beberapa prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang dilandasi oleh standar pelayanan yang jelas, pembukaan akses publik, penanganan keluhan masyarakat, dan koordinasi dan jalur informasi yang semakin baik.

Perubahan tersebut sejalan dengan kultur yang dikembangkan dalam struktur manajemen lama yang mendorong PNS untuk cenderung menghindari tanggung jawab. Terdapat kecenderungan untuk menempuh



pilihan yang “aman” daripada pilihan yang “terbaik”. Demikian pula, dengan upaya untuk mewujudkan perencanaan yang lebih berjangka panjang, serta pendekatan efisiensi untuk meningkatkan daya saing. Dipengaruhi oleh semangat manajemen publik baru (*new public management*), pemerintah Irlandia menyadari bahwa efisiensi sektor publik merupakan salah satu kunci menuju terciptanya daya saing nasional di tingkat pasar global, dan dalam spiritualitas *Reinventing Government*, negara itu berusaha merekonstruksi dirinya pada semua level untuk bisa mengakomodasi aspirasi masyarakat sebagai konsumen pelayanan publik.

Gambaran birokrasi yang diuraikan di atas sebagian besar terdapat di pusat. Di tingkat ini, kehadiran sektor publik sudah dimulai sejak didirikannya Dewan Penyediaan Listrik, Penanganan Sampah, dan Kredit Pertanian pada tahun 1927. Sampai tahun 1998, terdapat sekitar 130 badan pemerintah di tingkat pusat. Badan-badan tersebut mendapat diskresi yang luas dalam menyelenggarakan urusannya, baik yang bersifat komersial (yang berkaitan dengan penanganan perusahaan yang telah dinasionalisasi) maupun non-komersial (yang menjalankan fungsi promosi, regulasi, dan semi yudisial), dan hanya tunduk pada persetujuan menteri. Akan tetapi, untuk pertanggungjawaban publik, mereka harus memberikan laporan tahunan kepada menteri yang kemudian dipresentasikan kepada parlemen. Sebagian lembaga-lembaga tersebut, sejalan dengan kerangka kerja privatisasi, sudah dialihkan pengelolaannya pada kalangan swasta demi penegakan profesionalisme, efisiensi, dan efektivitas. Mereka diharapkan bisa menghasilkan keuntungan bagi pemerintah, termasuk dengan mengintroduksi cara kerja dan peralatan baru.

Pada dekade 1980-an, terjadi resesi besar yang berpengaruh terhadap memburuknya kinerja lembaga-lembaga tersebut. Hal itu diperparah oleh bergeraknya haluan ekonomi politik menuju pemikiran kanan serta kritikan luas terhadap perusahaan milik negara. Intervensi negara pun mulai dikurangi sejalan dengan kerangka kebijakan Uni Eropa. Akibatnya, terjadi liberalisasi dan deregulasi besar-besaran, tidak hanya di Irlandia, tetapi hampir di seluruh dataran Eropa. Privatisasi mulai dilakukan secara substansial dengan turut melibatkan aliansi asing. Fungsi pemerintah kemudian dibatasi pada level perumusan kebijakan publik.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintah pusat, semua departemen dan badan-badan pemerintah dipisahkan secara tegas dari partai politik untuk menegakkan kepercayaan publik. Bahkan, beberapa area kebijakan diserahkan langsung kepada pemerintah regional (provinsi) atau lokal (kabupaten). Pusat tetap menangani beberapa masalah strategis, seperti masalah pembangunan, keuangan negara, dan kebijakan kesehatan. Secara

umum dapat dikatakan bahwa tingkat sentralisasi pemerintahan di Irlandia adalah tinggi, walaupun pemerintah pusat sudah mendelegasikan beberapa urusan ke daerah yang dilengkapi dengan desentralisasi lembaga/departemennya. Bahkan, pemerintah pusat melakukan kontrol yang sangat ketat atas media nasional dari Dublin.

Pemerintah Lokal

Aspek lain yang menarik dari kasus Irlandia adalah penyelenggaraan pemerintahan lokal. Sebagai negara kesatuan, Irlandia tidak mengenal negara federal. Pemerintah lokal relatif tidak berpengaruh secara politik dan menyediakan jasa pelayanan yang relatif sedikit dibandingkan dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, dalam praktiknya, mereka dibebani begitu banyak tugas dan tanggung jawab, seperti penyelenggaraan urusan perumahan dan bangunan, transportasi darat dan keselamatan, penyediaan air bersih, insentif dan kontrol pembangunan, perlindungan lingkungan, rekreasi, pertanian, pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan, dan jasa lain-lainnya.

Kendati memiliki posisi dan kekuatan yang relatif lemah terhadap pemerintah pusat, pemerintah lokal memiliki fungsi strategis, yaitu sebagai ajang untuk membangun basis dukungan, sekaligus sebagai batu loncatan untuk dapat dipilih menjadi anggota Majelis Rendah. Dengan kata lain, pemerintah lokal merupakan sarana yang efektif untuk pembentukan klientelisme politik yang juga berpengaruh terhadap karier politik dan birokratis seseorang.

Aparat pemerintah di tingkat lokal yang dipilih dan dipromosikan oleh Komisi Pemilihan Lokal, menjalankan 2 (dua) fungsi utama, yaitu fungsi eksekutif yang ditetapkan oleh dewan kota setempat atau kepala daerahnya, dan fungsi cadangan/tambahan yang ditetapkan melalui resolusi para wakil rakyat yang terpilih. Kedua fungsi tersebut tidak bekerja secara terpisah, tetapi dipakai dalam mekanisme kerja yang seimbang guna mewujudkan demokrasi di tingkat lokal serta efisiensi administrasi. Mengingat pentingnya fungsi pemerintah lokal, pemerintah Irlandia telah membentuk beberapa otoritas regional sejak 1 Januari 1994 berdasarkan rekomendasi yang diberikan oleh tim penasihat *Local Government Reorganisation and Reform*. Otoritas tersebut tidak diarahkan untuk mengeliminasi peran dan pengaruh provinsi. Sebaliknya, fungsi otoritas itu disesuaikan dengan kerangka kerja Uni Eropa sebagai badan perwakilan dan bertugas untuk melakukan koordinasi di tingkat regional antara sesama otoritas pemerintah dan menghubungkan perencanaan di tingkat pusat dengan program pembangunan di tingkat lokal. Karena adanya dukungan



pendanaan dari Uni Eropa, badan ini sangat membantu pemerintah dalam mengalokasikan bantuan tersebut secara optimal, di samping memengaruhi perencanaan pembangunan nasional melalui berbagai input laporannya.

Dalam beberapa kasus, Irlandia mengalami kondisi yang dilematis yang ditandai oleh kegagalan pemerintah pusat di satu sisi dan ketidakberdayaan otoritas lokal di sisi lain. Kekosongan tersebut coba diisi dengan pembentukan gugus tugas atau badan-badan semacamnya yang bekerja sama dengan berbagai badan atau organisasi di tingkat lokal, termasuk yang dikelola secara mandiri oleh masyarakat. Berangkat dari pertimbangan tersebut, pada tahun 1995 dibentuk Komisi Devolusi. Salah satu rekomendasinya adalah perlunya sistem pemerintahan lokal baru yang memiliki 3 lapis, yaitu pada tingkat regional untuk menjalankan fungsi koordinasi, pada tingkat kabupaten, dan pada tingkat di bawah kabupaten. Direkomendasikan pula agar pemerintah lokal memiliki peran yang lebih besar dalam suatu sistem pembangunan dan terbentuknya pemerintah lokal yang lebih terpadu. Bahkan, belakangan disadari bahwa dengan semakin besarnya peran Uni Eropa maka Uni Eropa perlu diperlakukan sebagai salah satu lapisan tersendiri dalam proses administrasi publik dan pembangunan.

Koordinasi dan Manajemen

Persoalan lain yang dihadapi Irlandia dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan administrasi publik adalah masalah koordinasi dan manajemen sistem pemerintahan. Hal itu semakin sulit dilakukan seiring semakin besarnya ukuran birokrasi pemerintah. Secara politik, telah ada kesepakatan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan sistem koalisi, tetapi secara manajerial tetap dijumpai banyak masalah. Upaya pemerintah menjalin kemitraan sosial adalah salah satu upaya mempermudah koordinasi itu. Melalui forum kemitraan tersebut akhirnya terbangun persamaan visi tentang pembangunan melalui upaya mendorong dan mempertahankan pertumbuhan usaha manufaktur, perdagangan, dan pertanian.

Strategi lain adalah dengan menerapkan kebijakan anggaran multi-tahun sehingga selalu ada kelanjutan. Setiap departemen diwajibkan menyusun kebijakan yang komprehensif di atas landasan stabilitas kebijakan. Artinya, kebijakan dirumuskan dengan asumsi bahwa tidak akan ada perubahan substansial untuk beberapa tahun ke depan. Semua yang dilakukan tahun ini harus diteruskan tahun depan dan dua tahun berikutnya, dan seterusnya. Langkah tersebut ditopang sepenuhnya oleh kebijakan “Inisiatif Manajemen Strategis” yang diuraikan sebelumnya. Langkah tersebut memaksa pemerintah untuk mengadopsi prinsip-prinsip bisnis dan manajemen dari sektor swasta.

Akuntabilitas, Kerahasiaan, dan Keterbukaan

Masalah keterbukaan/transparansi, kerahasiaan, dan akuntabilitas menjadi hal-hal penting lain yang harus diperhatikan dalam proses penyelenggaraan pemerintah di Irlandia. Dalam kerangka itu, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan baru yang dikenal sebagai *Freedom of Information Act* pada tahun 1997. Kebijakan ini telah membuka akses publik terhadap semua dokumen, file atau laporan pemerintah yang membalikkan secara total prinsip kerahasiaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Batasan akses hanya berlaku untuk informasi yang memiliki tingkat spesifikasi tinggi untuk menjamin kepentingan publik dan hak atas privasi. UU tersebut telah secara signifikan memperbaiki kualitas pembuatan kebijakan serta laporan. Peran pelayan publik juga semakin transparan dengan diintroduksinya UU itu.

Regulasi lain yang mendukung terwujudnya pemerintah yang akuntabel dan transparan adalah *The Ethics of Public Officer Act*. UU yang dikeluarkan tahun 1995 ini mewajibkan semua pejabat untuk mengumumkan semua kepentingan pribadinya untuk menghindari konflik dengan kepentingan umum. Demikian pula, *Electoral Act* tahun 1997 yang mewajibkan semua partai politik untuk mengumumkan semua penerimaan atau sumbangan politik serta pengeluaran yang dilakukan selama pemilu berlangsung.

Demokrasi dan Sistem Administrasi

Upaya pembenahan lain yang dilakukan dalam konteks reformasi birokrasi adalah pembentukan demokrasi dan hubungannya dengan sistem administratif yang profesional. Salah satu sasarannya adalah memberantas budaya konsumerisme dalam birokrasi dengan mengintroduksi semangat kerangka kerja manajemen publik baru. Nilai-nilai yang baik seperti efisiensi, efektivitas, berorientasi pada konsumen, serta perlakuan yang sama yang biasa dipraktikkan sektor swasta juga dijadikan kerangka kerja birokrasi pemerintah di negeri itu, sambil memberikan perhatian pada aspek penegakan akuntabilitas demokratis kepada masyarakat. Karena itu, perlu pula dibangun suatu kerangka kelembagaan yang efektif yang mampu menegakkan akuntabilitas di dalam birokrasi serta antara birokrasi dengan masyarakat. Beberapa undang-undang juga sudah ditegakkan, seperti *Ombudsman Act*, *The Public Service Management Act*, *Electoral Act*, *Comptroller and Auditor General Act*, dan sebagainya. Semuanya diarahkan untuk menjamin terwujudnya nilai-nilai demokrasi di dalam pemerintah. Sasaran utama tetap adalah pembenahan sistem manajemen internal birokrasi yang dilihat sebagai akar dari semua masalah publik.

Masalah proses anggaran yang cenderung mendorong perubahan mental, yang berjalan secara inkremental dan setengah-setengah, konflik antardepartemen, serta konservatisme dalam tubuh birokrasi menjadi faktor-faktor penghambat lain dalam mewujudkan kebijakan publik baru. Ada kecenderungan yang sangat kuat dalam kebijakan publik Irlandia untuk berorientasi pada keberlanjutan (*continuity*) daripada perubahan. Perubahan memang membutuhkan waktu yang lama dan pelajaran dari negara lain sering sangat penting sebagai pijakan untuk melakukan perubahan. Dari semua itu, yang paling sulit diwujudkan adalah upaya reformasi atau transformasi birokrasi pemerintahan. Yang jelas, proses modernisasi pemerintahan bukanlah hal mudah dan cepat. Dibutuhkan perubahan yang radikal dan berjangka panjang untuk mewujudkan sosok birokrasi pemerintahan yang profesional dan demokratis.

Masalah lain yang cukup serius adalah mulai munculnya gejala penurunan angka partisipasi publik dalam pemilu selama 10 tahun terakhir. Jika pemilu dijadikan ajang kontrol terhadap proses demokrasi, kecenderungan ini tentu harus diperhatikan secara sungguh-sungguh. Demikian halnya dengan aspek-aspek penopang demokrasi yang berada di dalam kerangka institusional yang lebih luas, seperti partai politik dan parlemen yang sudah dijelaskan sebelumnya. Dua dimensi pendukung demokrasi itu – partai politik dan parlemen – ditantang untuk bisa memfungsikan kontrol serta *check and balance* demi terwujudnya pemerintahan yang demokratis.

...



PEMERINTAHAN SISTEM OTONOMI DAERAH

A. Pemerintahan dengan Sistem Otonomi Daerah

Dalam pembentukan UUD 1945, yang berkaitan dengan pasal mengenai Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD 1945), dapat dikatakan bahwa Moh. Yamin adalah orang yang pertama membahas masalah pemerintahan daerah ini, yaitu dalam Sidang BPUPKI 29 Mei 1945. Pendapat ini di antaranya dituangkan dalam kata-kata berikut:

“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan urusan dalam, Pangreh Praja.”

Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangannya, antara lain sebagai berikut: “Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie. Oleh karena itu, di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onder staat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuk daerahnya itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah akan ditetapkan dalam undang-undang.”

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 di antaranya adalah:

1. adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi;
2. satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
3. pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (Ni'matul Huda, 2005: 283).

Setelah Negara Indonesia dinyatakan sebagai negara yang merdeka pada 17 Agustus 1945, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak kunjung dilaksanakan, dengan alasan sebagai sebuah negara baru, pemerintah pusat dituntut untuk mengutamakan konsolidasi kekuasaan secara terpusat, sehingga keperluan untuk menjamin keragaman antar-daerah dikesampingkan. Kebutuhan ke arah sentralisasi tentu saling bertolak belakang dengan tuntutan ke arah desentralisasi. Akibatnya, pada tahun 1949 atau empat tahun setelah Indonesia merdeka, Pemerintah Belanda berhasil memecah-belah bangsa Indonesia sehingga berhasil memaksakan terbentuknya pemerintahan federal di bawah konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949. Untungnya, hal ini tidak berlangsung lama sehingga pada tahun 1950, bentuk Indonesia kembali ke bentuk Negara Kesatuan di bawah UUDS 1950 sampai diberlakukannya kembali UUD 1945 sejak tanggal 5 Juli 1959, yang kemudian dikenal sebagai periode demokrasi terpimpin (Utang Rasyidin, 2010: 9).

Dalam perkembangannya, baik pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru, terdapat tantangan yang dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang sangat luas, sehingga penyelenggaraan pemerintahan lebih cenderung ke arah sentralistik. Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998, yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari Pemerintahan Orde Baru, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi kembali muncul dengan penuh janji dan optimisme.

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar pada masa pemerintahan Orde Baru telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah, dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah sering

menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya arahan pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu menjamin stabilitas nasional dan kondisi sumber daya manusia daerah, yang dirasakan masih relatif rendah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya, pandangan ini terbukti benar. Sepanjang tahun 70-an dan 80-an misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Akan tetapi, dalam jangka waktu yang panjang, sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat kelembagaan sosial ekonomi di daerah-daerah.

Kedua, tuntutan otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game*, yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia pada masa yang akan datang. Pada era seperti ini, pemerintah semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan (Jimly Asshiddiqie, 2005: 262-263).

Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang diselenggarakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu:

1. keanekaragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam;
2. wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara-cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut;
3. desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara;
4. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut;
5. efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan



negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi) akan tercapai efisiensi dan efektivitas tersebut.

B. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Landasan konstitusional Negara Republik Indonesia adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang memuat aturan-aturan yang mencakup pengertian konstitusi (kumpulan norma hukum yang mengatur alokasi fungsi, kekuasaan, serta tugas di antara berbagai lembaga negara, serta menentukan hubungan-hubungan di antara lembaga-lembaga negara tersebut dengan rakyat).

Pada masa pemerintahan Orde Baru, UUD 1945 bersifat *rigid*, sehingga pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 tidak bisa dilakukan perubahan (amandemen). Tujuannya adalah melanggengkan kekuasaan Pemerintahan Orde Baru agar mampu menguasai dan terus menjalankan roda pemerintahannya sesuai dengan keinginan mereka. Pemerintahan Orde Baru mampu menerapkan desakralisasi UUD 1945, sehingga tidak ada seorang pun dari anggota MPR yang berhak mengubah UUD 1945. Bahkan Presiden Soeharto ketika itu menyatakan bila perlu menculik anggota MPR dengan maksud agar sidang untuk mengubah UUD 1945 tidak mencapai kuorum dua pertiga (Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Penyusunan Konsep Model Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II di Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, 1986: 29).

Keinginan rakyat, terutama dari para akademisi dan tokoh-tokoh negara yang menghendaki perubahan Konstitusi Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) muncul ketika arus reformasi mulai bergulir sekitar tahun 1998. Dengan demikian, UUD 1945 yang pada awalnya (masa Orde Baru) dianggap sebagai konstitusi yang *rigid*, mulai bergeser sebagai konstitusi yang fleksibel, sehingga pada saat Sidang Umum MPR 1999, awal sidang hasil pemilu 1999 –yang “diklaim” sebagai pemilu yang paling demokratis dalam ketatanegaraan Negara Republik Indonesia– Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dipimpin oleh Prof. Dr. H. Amien Rais, sebagai lembaga yang berhak mengubah UUD 1945, mulai mengamandemen pasal-pasal yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratisasi ketatanegaraan Republik Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode tersebut (1999-2004) berhasil

mengadakan perubahan (amandemen) UUD 1945 sebanyak 4 kali perubahan, yaitu Perubahan I (19 Oktober 1999), Perubahan II (18 Agustus 2004), Perubahan III (10 November 2001), dan Perubahan IV (10 Agustus 2002).

Pembahasan mengenai landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tidak terlepas dari pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945.

Ketentuan yang langsung mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini termasuk pasal yang diamandemen, yaitu Perubahan (amandemen) II UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945, pasal ini hanya memuat satu ayat dengan Judul Bab Pemerintahan Daerah yang menyebutkan: “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*” Sementara Pasal 18 hasil Perubahan II UUD 1945 terdiri atas 3 (tiga) pasal, yaitu Pasal 18 (ayat 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7), Pasal 18A (ayat 1, 2), dan Pasal 18B (ayat 1, 2) dengan Judul Bab Pemerintah Daerah (Kansil, 2008: 3).

Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang merupakan dasar hukum pembentukan pemerintahan daerah, menghendaki pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan ditetapkan dengan undang-undang. Dalam pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memerhatikan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Soepomo menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dengan riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menyeragamkan seluruh daerah menurut satu model (Rozali Abdullah, 2000: 11).

Setelah terjadinya amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945 ini, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih banyak lagi. Bagir Manan menjelaskan bahwa Pasal 18 hasil amandemen II UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip dan ketentuan sebagai berikut.

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)).



Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 sebelum amandemen tidak menegaskan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Akan tetapi, dalam penjelasan disebutkan bahwa “daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka.” Sebagai implementasinya, diadakan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah (pemerintahan wilayah) dan fungsi-fungsi dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah (kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah). Praktik semacam inilah yang menimbulkan dualisme kepemimpinan, yang cenderung pada sentralistik.

Prinsip dalam Pasal 18 amandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahan di daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya telah muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan UUD. Hal ini tampak di antaranya dari pidato Ratulangi, yaitu “Supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperlunya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah dari Indonesia.” Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950, Pasal 131 ayat (2).

Meskipun secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, hal ini tidak dimuat dalam UUD 1945, sehingga sistem pemerintahan yang sentralistik muncul. Oleh karena itu, amandemen Pasal 18 sangatlah tepat, dan prinsip otonomi seluas-luasnya ditegaskan dalam pasal ini. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, sedangkan campur tangan pemerintah pusat hanyalah dalam hal yang benar-benar bertalian dengan upaya menjaga

keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*).

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A, ayat (1)). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.
 4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B, ayat (2)). Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, gampong, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain, dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.
- Pasal 18B amandemen ini mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern. Selain itu, hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan dijunjung tinggi.
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). “Bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat daerah istimewa, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus, seperti Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Dalam Pasal 18B, perkataan “khusus” memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian Jaya). Untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam, sehingga tidak berbeda dengan status Aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah dapat menuntut suatu kekhususan, semata-mata berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang.
 6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Dengan prinsip ini, tidak akan ada lagi



pengangkatan anggota DPRD, tetapi tentunya DPRD harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga halnya dengan pemilihan bupati, walikota, yang menurut UU No. 32 tahun 2004 hasil revisi mengharuskan pemilihan secara langsung oleh rakyat (bukan oleh DPRD).

7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Pengaturan hubungan antara pusat dan daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut, pengaturan hal-hal yang ada pada pemerintahan daerah (termasuk masalah kekayaan) akan dibagi sesuai dengan kebutuhan daerah.

C. Prinsip Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat ataupun terletak di tangan rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government by the people, of the people, for the people*). Dari rakyat, maksudnya bahwa mereka yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintahan harus rakyat atau sekurang-kurangnya disetujui (didukung) oleh rakyat. Oleh rakyat, maksudnya penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan dilakukan oleh rakyat atau sekurang-kurangnya atas nama rakyat ataupun yang mewakili rakyat. Untuk rakyat, maksudnya pemerintahan dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.

Adanya satuan pemerintahan daerah yang otonom bagi Indonesia merdeka, sebetulnya sudah tercermin dalam berbagai pandangan sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamasikan. Mohammad Hatta misalnya, dalam tulisannya “Ke Arah Indonesia Merdeka” telah menyebutkan bahwa:

“Karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, perlulah tiap golongan, kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak menentukan nasib sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.”

Menurut Muhammad Hatta, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Menurut dasar kedaulatan rakyat

itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, tetapi juga pada setiap tempat di kota, desa, dan daerah.

Kedaulatan rakyat mengandung berbagai dimensi yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan lingkungan masyarakat. Meskipun demikian, di mana pun dan kapan, juga demokrasi akan selalu mengandung ataupun menunjukkan beberapa esensi yang tidak dapat ditawar-tawar, yaitu kebebasan (*liberty*) dan persamaan (*equality*), baik dalam dimensi politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mungkinkah pemerintahan daerah dipergunakan sebagai sarana efektif untuk mewujudkan esensi dan dimensi demokrasi tersebut?

Alexis de Tocqueville berpendapat bahwa kehadiran pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan “*a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institution, it can not have the spirit of liberty*.” Pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonom dipandang oleh Tocqueville sebagai tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi.

Demikian pula, Robert Rienow menyebutkan bahwa “*Handing their local affairs is regarded as good training, if the very assence of the popular system*.” Jadi, menurut Rienow, satuan pemerintahan otonom merupakan ajang latihan berdemokrasi, bahkan lebih dari itu, merupakan esensi demokrasi.

Dari beberapa pendapat di atas, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi menampakkan hal-hal berikut.

Pertama, secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.

Kedua, satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi.

Ketiga, satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Keempat, satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Keempat hal di atas sebetulnya bermuara pada satu hal utama, yaitu kebebasan, keleluasaan ataupun kemandirian daerah (*zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan daerah (*onfhankeljk-heid*) untuk mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangga daerah. Semua itu berujung pada pelayanan masyarakat untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal yang terakhir ini sejalan dengan dasar pemikiran yang melatarbelakangi pilihan terhadap otonomi daerah, di antaranya sebagai berikut.

Pertama, dorongan efisiensi dan efektivitas pengaturan (*regelen*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*) pemerintahan. Dengan kewenangan untuk mengatur sendiri bidang ataupun urusan pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat, dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkret dengan jangkauan yang terbatas sehingga mudah menerapkannya. Begitu pula, penyelenggaraan pemerintahannya akan lebih efektif dan efisien. Selain karena teritorial pemerintahan yang terbatas, juga dimungkinkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan rakyat setempat.

Kedua, untuk menjamin kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi rakyat setempat. Fungsi pelayanan untuk maksud itu dapat terlaksana dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan rakyat yang dilayani disertai kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat setempat.

Ketiga, sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, partisipasi rakyat melalui sistem perwakilan rakyat daerah, seperti pemilihan pimpinan pemerintahan daerah oleh rakyat, hak daerah otonom untuk membuat peraturan daerah (Perda) melalui tata cara demokrasi, dan lain-lain, akan memperluas jangkauan pelaksanaan demokrasi sampai ke daerah. Perluasan ini tidak hanya penting bagi penyelenggaraan demokrasi, tetapi juga penting bagi pemerintahan daerah yang demokratis, yang merupakan tempat mendidik dan menyiapkan kader-kader pimpinan daerah yang diharapkan tumbuh menjadi demokrat bangsa secara nasional. Inilah yang dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945, yang antara lain menyebutkan "... dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara...".

D. Latar Belakang Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang sebelumnya

tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan pada pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula, arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, diidealkan bahwa sejak ditetapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Hal ini karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, daerah-daerah merasakan ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil, yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat, yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, kebijakan otonomi daerah ini mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan, pada awal ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, MPR mengeluarkan sebuah Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 yang menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan peraturan daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, sekadar untuk itu memang perlu diadakan penyesuaian.

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri (Jimly Asshiddiqie, 2005: 278).

E. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan,

“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.”

Sebagai konsekuensi dari negara kesatuan ini, Negara Republik Indonesia membagi wilayahnya menjadi daerah-daerah, yang terdiri atas daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota, dan daerah-daerah ini saling berhubungan erat dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, daerah-daerah tersebut diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.

Menurut H.A.W. Widjaja (2002: 87), pada saat proklamasi negara ini oleh Soekarno-Hatta, dinyatakan bahwa kemerdekaan atas nama bangsa Indonesia maka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara demokratis konstitusional, sehingga setiap kebijakan tentang pemerintahan ini harus berdasarkan suara rakyat yang dibingkai dalam sebuah peraturan. Hal ini bisa kita lihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dengan adanya ketentuan ini, Negara Republik Indonesia harus mampu menerapkan sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan setiap kebijakan tentang pemerintahan harus berdasarkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Dengan demikian, tidak dapat dimungkiri lagi bahwa Negara Republik Indonesia menganut asas demokrasi karena persyaratan-persyaratan mengenai negara demokrasi ini telah dipenuhi dan dinyatakan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) (Moh. Mahfud M.D., 1993: 94).

Sebagai negara kesatuan, Indonesia menyelenggarakan sistem otonomi daerah, dengan beberapa pertimbangan berikut. *Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Untuk mewujudkan sebuah negara federasi, masyarakat dan pemerintah Indonesia harus mempersiapkan undang-undang dasar yang baru karena tidaklah mungkin kita langsung menyatakan negara Indonesia sebagai negara federasi tanpa ada dukungan konstitusinya. Konstitusi federasi tersebut harus menetapkan sejumlah hal, antara lain mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Mekanisme *checks and balances* juga harus mencakup antara pemerintah nasional dan provinsi atau negara bagian, juga antara provinsi yang satu dan provinsi lainnya. Dengan demikian, definisi yang menyangkut *self rule* sebuah provinsi haruslah jelas. Selain itu,

setiap provinsi atau negara bagian harus memiliki konstitusi negara bagian yang mengatur mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di negara bagian yang bersangkutan, termasuk hubungan antara negara bagian atau provinsi dengan kabupaten atau kota. Dengan kondisi seperti ini, jelas bahwa tidak realistis kalau negara ini memiliki negara federasi sebagai pengganti dari bentuk negara kesatuan.

Untuk diberlakukannya sebuah federasi, sejumlah persyaratan juga harus dapat dipenuhi, terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, kita harus menyadari bahwa pada saat ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. Federasi tanpa demokrasi yang stabil akan sulit terwujud. Pengalaman di berbagai negara yang memilih federasi telah memperlihatkan hal itu. Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan yang lainnya adalah negara-negara yang sudah stabil demokrasinya.

Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama dibangun dan dipelihara. Dengan otonomi, kita harus mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun lebih –sejak pasca-kemerdekaan– telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk pembuatan kebijaksanaan publik. Segala bentuk kebijaksanaan publik yang bersifat nasional ditentukan oleh sekelompok kecil orang di pemerintah pusat, sementara masyarakat di daerah diwajibkan menyuksekkannya dalam proses implementasi kebijaksanaan tersebut.

Ketiga, sentralisasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional yang terjadi pada tahun 1997. Ekonomi Indonesia mengalami kehancuran total dengan segala implikasinya. Hal itu karena pemerintah memasuki arena global yang sebenarnya tidak siap untuk diikuti. Pemerintah lebih banyak mencurahkan perhatiannya untuk kepentingan ekonomi domestik dengan berorientasi lokal. Seharusnya masalah-masalah daerah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Sebaliknya, pemerintah pusat memusatkan semua perhatian dan energinya untuk bermain di tingkat internasional, sehingga kalau terjadi krisis, tidak lagi sanggup menghadapinya, tidak separah yang kita alami pada sekitar tahun 1997-1999. Krisis ekonomi telah membawa dampak yang sangat buruk terhadap kehidupan politik nasional. Demikian juga sebaliknya, yaitu sistem politik yang otoritarian akan mengakibatkan konsentrasi sumber daya ekonomi hanya pada segelintir orang yang ada di pemerintahan pusat karena tidak ada kontrol yang membatasi kekuasaan.



Oleh karena itu, otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia daripada sentralisasi. Dengan diberlakukannya desentralisasi, daerah akan menjadi kuat. Kalau daerah sudah kuat, negara pun akan kuat karena daerah merupakan pilar bagi sebuah negara di mana pun. Adanya desentralisasi akan memunculkan pusat-pusat kegiatan ekonomi dan usaha yang baru di daerah-daerah.

Keempat, pemantapan demokrasi politik. Alasan lain yang diyakini sebagai dasar untuk memilih desentralisasi adalah dalam rangka memantapkan kehidupan demokrasi di Indonesia pada masa-masa yang akan datang. Demokrasi tanpa penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh karena sebuah demokrasi tidak mungkin dibangun dengan hanya memperkuat elite politik nasional.

Otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi dalam sebuah negara, termasuk Indonesia. Kalau masyarakat di daerah sudah terbiasa dengan proses yang terbuka, terbiasa terlibat dalam mekanisme membuat kebijakan publik di daerahnya, begitu ada peluang untuk ikut berperan dalam politik nasional, mereka tidak akan canggung untuk menghadapinya. Oleh karena itu, politik tidak seharusnya menjadi dominasi orang-orang di kota-kota besar.

Kelima, keadilan. Otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Sumber daya yang terdapat di sebuah daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga, dan dinikmati oleh masyarakat setempat. Tanah dan hutan dengan segala hasilnya, yang merupakan hak warisan dari kalangan nenek moyang suatu masyarakat harus dinikmati oleh masyarakat setempat.

Dengan memerhatikan alasan-alasan di atas, pilihan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah dalam negara kesatuan merupakan pilihan yang tepat. Sentralisasi sudah terbukti kegagalannya, demikian juga dengan dekonsentrasi. Dekonsentrasi dapat dijalankan secara simultan dengan desentralisasi, sehingga yang satu tidak menaifkan lainnya. Dengan federasi, kita sama sekali tidak siap untuk memberlakukannya karena sejumlah prasyarat untuk itu belum kita miliki. Sekalipun demikian, bukan berarti desentralisasi dan otonomi daerah adalah harga mati. Wacana yang menyangkut federasi tentu harus terbuka dan dibuka secara terus-menerus, dan yang tidak kalah pentingnya adalah mempersiapkan sarana untuk kepentingan itu, terutama sarana konstitusionalnya.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

1. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. melestarikan lingkungan hidup;
12. mengelola administrasi kependudukan;
13. melestarikan nilai sosial budaya;
14. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 22 UU Nomor 32 tahun 2004).

F. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi yang digulirkan tahun 1999 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Selain itu, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Dalam sistem otonomi, mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.

Pada masa lalu, banyak permasalahan di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang

itu. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pemerintah dan masyarakat daerah diberikan kewenangan untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak lagi mematronase, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tentunya tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama, yaitu politik, ekonomi, serta sosial dan budaya. Di bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, ia harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik. Demokratisasi pemerintah juga berarti transparansi kebijakan. Artinya, untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang dipakai, siapa yang akan bertanggung jawab jika kebijakan tersebut gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administratif yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah pada satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pada pihak lain membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat

yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi ini, konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999, yang menjadi tonggak lahirnya otonomi daerah dan desentralisasi, merangkum hal-hal berikut.

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Selain bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional, semua bidang pemerintahan lain dapat didesentralisasikan. Dalam konteks ini, pemerintahan daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup, bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh, dan provinsi yang diberi status otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten atau kota, kecuali untuk bidang-bidang tertentu. Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah provinsi. Hal inilah yang dijadikan alasan mengapa gubernur sebagai kepala daerah di provinsi, selain berstatus sebagai kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan. Untuk itu, optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan. Hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan, dan hak bertanya perlu didorong. Dengan demikian, produk legislasi akan dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan bisa diwujudkan.
3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptibilitas yang tinggi pula.
4. Peningkatan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga

diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karier kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.

5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian *revenue* dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak, dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan pada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga swadaya pembangunan yang ada.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial dan solidaritas sosial sebagai satu bangsa.

G. Negara Federasi

Negara federasi adalah bentuk pemerintahan yang di dalamnya beberapa negara bagian bekerja sama membentuk negara kesatuan. Masing-masing negara bagian memiliki beberapa otonomi khusus, sedangkan pemerintahan pusat mengatur beberapa urusan yang dianggap nasional (Wikipedia, ensiklopedia bebas).

Negara bagian dalam negara federasi memiliki otonomi yang tinggi dan dapat mengatur pemerintahannya dengan cukup bebas. Karena tujuan-tujuan bersama para anggota negara serikat itu bermacam-macam, pembagian tugas pada pemenuhan kepentingan bersama dapat diatur dalam berbagai cara.

Dalam kesepakatan itu, mereka secara bersama-sama menyerahkan sebagian kewenangan (kedaulatan) yang mereka miliki kepada negara baru, yaitu negara federal yang baru dibentuk. Secara tradisional, kewenangan itu terdiri atas kewenangan di bidang politik luar negeri, kewenangan bidang pertahanan, dan kewenangan yang berkaitan dengan mata uang. Sumber kewenangan adalah negara-negara pendiri yang kemudian berubah status menjadi negara bagian. Berapa banyak kewenangan yang diberikan oleh negara pendiri kepada pemerintah pusat (pemerintah federal) bergantung pada kesepakatan bersama yang dituangkan dalam konstitusi negara federal.

Perbedaan antara sistem negara federal dan negara kesatuan yang bersifat desentralistik tidak terletak pada seberapa banyak kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pihak dan juga tidak terletak pada sebutan bagian-bagiannya, seperti negara-negara ataupun provinsi-provinsi, tetapi terletak pada perbedaan yang bersifat hukum positif, antara lain sebagai berikut.

1. Dalam negara serikat, bagian-bagian mempunyai kekuasaan sendiri membuat konstitusi mereka, dapat mengatur sendiri bentuk organisasi mereka dalam batas-batas konstitusi, sedangkan dalam negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralistik, bagian ditetapkan sedikitnya secara kasar oleh pembuat undang-undang pusat.
2. Dalam negara serikat, kekuasaan pembuat undang-undang pusat untuk memberikan peraturan mengenai berbagai perkara telah disebut satu per satu secara terperinci, sementara dalam negara kesatuan yang menerapkan desentralistik, kekuasaan pembuat undang-undang telah diberikan dalam rumus yang umum dan kekuasaan legislatif badan-badan lebih rendah bergantung pada pembuat undang-undang pusat dalam menggunakan kekuasaan itu.

Ada banyak bentuk negara federal yang berbeda satu sama lain. Dilihat dari segi bentuk negara, ada yang berbentuk republik, seperti Amerika Serikat, Republik Federal Jerman, dan India. Ada pula yang berbentuk kerajaan, seperti Kerajaan Inggris dan Malaysia.

Contoh negara federal yang selama ini dianggap terbaik yang sukses dan mampu menyejahterakan rakyatnya adalah Amerika Serikat. Negara ini tergolong negara federal yang sempurna sifat federalnya karena kekuasaan pemerintah federal diperinci dalam konstitusinya, sehingga dana kekuasaan (*reserve of powers*) terletak pada negara bagian, dan kekuasaan pemerintah pusat sangat dibatasi.

Badan legislatif Amerika Serikat menganut sistem dua kamar, yaitu *House of Representatives* dan *Senat*. Senat merupakan lembaga perwakilan negara bagian di tingkat pusat, yang mempunyai kekuasaan sangat besar melebihi kekuasaan *House of Representatives*. Senat berwenang menyetujui perjanjian internasional, pengangkatan pejabat-pejabat penting, seperti hakim agung dan duta. Hal ini merupakan bukti lain bahwa kekuasaan negara bagian di Amerika Serikat sangat besar.

Di samping itu, Amerika Serikat juga menerapkan teori *Trias Politica* secara murni dan konsekuen, dengan menarik garis pemisah yang tegas antara badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif (*separation of*



powers). Ketiga badan ini mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hak untuk melakukan saling kontrol dengan sistem *check and balance*, sehingga tertutup kemungkinan terjadinya penumpukan (dominasi) kekuasaan hanya di satu badan.

Selain pengalaman yang baik dan sukses dari suatu negara yang menganut sistem negara federal, tidak sedikit juga negara federal yang mengalami kegagalan, seperti Uni Soviet, Yugoslavia. Dari kenyataan ini, dapat ditarik kesimpulan, bahwa kemajuan suatu negara tidak bergantung pada sistem yang dipakainya, tetapi lebih bergantung pada kemampuan bangsa yang bersangkutan mengurus urusan rumah tangga sendiri, dengan berpegang pada persatuan, penghargaan hak-hak rakyat, dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia (Rozali, 1998: 91-93). •••

Daftar Pustaka

- Ali, Chidir. 1987. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Al-Rasid, Harun. 1993. *Masalah Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Disertasi UI.
- Ateng, Sjafrudin. 1976. *Pengaturan Koordinator Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Tarsito.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1969. *Ilmu Administrasi*. Jakarta: Untag University Press.
- _____. 1970. *Administrasi Niaga*. Jakarta: Untag University Press.
- _____. 1970. *Beberapa Tinjauan tentang Administrasi Negara SESPUT*. Jakarta.
- _____. 1990. *Dasar-Dasar Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1961. *Organisasi dan Manajemen, Lembaga Administrasi Negara*. Jakarta.
- _____. 1976. *Pengambilan Keputusan*. Jakarta.
- _____. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI-Press.
- Basah, Sjachran. 1989. *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HALPA)*. Jakarta: Rajawali.

- _____. 1992. *Perlindungan Hukum Atas Sikap Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Bertalanffyl, Ludwig Von. 1969. *General System Theory*. Penguin Books.
- Budiardjo, Mariam. 1982. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Caiden, Gerald. 1971. *The Dinamic of Public Administration: Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- E. Utrecht. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtjar.
- Etzioni, Amitai. 1986. *Organisasi-organisasi Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Frederickson, H. George Al-Ghozei Usman. 1980. *Adminstrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Gibson, Frank. 1969. *Public Administration*. Chicago: Rand Mc-Mally & Company.
- Handoko, T. Hani. 1997. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Heady, Ferrel. 1984. *Public Administration and Public Affairs*. New York: Prentice.
- Halim, Koenjoro Diana. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Handayaniingrat, Soewarno. 1985. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung.
- _____. 1995. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.
- Hadjon, Philipus M. dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Henry, Nicholas. 1989. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Jakarta: Rajawali.
- Hoesen, Djenal. 1979. *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Alumni.
- Heady, Ferrel. 1984. *Public Administration and Public Affairs*. New York: Prentice Hall.
- Handayaniingrat, Soewarno. 1985. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Masagung.
- _____. 1995. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.
- Islamie, Zamhir, Ryaas Rasyid. 1985. *Pembangunan Politik dan Birokrasi Pemerintahan*. Jakarta: IIP.
- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Publik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Iskandar, Jusman. 2001. *Teori dan Isu Pembangunan*. PPs, Universitas Garut.
- _____. 2005. *Selekta Administrasi Negara*. Bandung: Puspaga.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1995. *Masalah Kebijakan dalam Pembangunan*. Jakarta: STIA-LAN RI.
- _____. 1996. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Kasim, Azhar. 1997. *Tantangan terhadap Pembangunan Administrasi Publik*. Jurnal IAIN.
- K. Wantjik Saleh. 1976. *Kehakiman dan Peradilan*. Jakarta: Sumber Cahaya.
- Kristiadi, J.B. 1994. *Administrasi/Manajemen Pembangunan*. Jakarta: STIA LAN-RI.
- _____. 1998. *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan*. Jakarta: STIA, LAN-RI.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1999. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Latief, Kano Ano. 1981. *Studi Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- L.E. Hakim. 1954. *Konstitusi Negara-negara Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Marbun, S.F. dan Moh. Mahfud. 1987. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 1987. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 1997. *Peradilan Administrasi dan Upaya Admimistrasi Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Manan, Bagir. 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico.
- _____. 1990. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Desentralisasi Menurut UUD 1945*. Disertasi UNPAD, Bandung.

- _____. 1991. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Ind-Hill.Co.
- _____. 1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- _____. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPM Unisba.
- _____. 2004. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Manan, Bagir, Kustana Magnar, 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico.
- Muhsan. 1982. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Mustafa, Bahsan. 1990. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Mandar Maju.
- Moenis, A.S. 1992. *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi terhadap Pembinaan Pegawai*. Jakarta: Gunung Agung.
- Mas'ood, Muchtar. M. Andrews, Colin. 1982. *Perbandingan Sistem Politik*. Gajahmada University Press.
- Nigro, Felix A. 1970. *Modern Public Administrative*. New York, Evanston, London: Second Ed, Harper and Row Publishers.
- Nisjar, Karhi, Winardi. 1997. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*. Bandung: Mandar Maju.
- Ndraha, Taliziduhu. 1989. *Konsep Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- _____. 1986. *Birokrasi dan Pembangunan: Dominasi dan Alat Demokrasi*. Jakarta: AIPI.
- Osborne, David, dan Peter Plastrik. 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Usaha*. Jakarta: PPM.
- Pamudji, S. 1988. *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- _____. 1994. *Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*. Jakarta: Widyapraja, IIP.
- _____. 1981. *Teori Sistem dan Penerapannya dalam Manajemen*. Jakarta: Hitier Baru Van Hoeve.
- _____. 1983. *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Anksara.
- Pariata, Westra. 1974. *Perbandingan Administrasi (Suatu pengantar)*. Balai Pembinaan Administrasi, UGM., Buletin Nomor 6/74. Sekip Yogyakarta.
- Papasi, J. M. 1994. *Ilmu Administrasi Pembangunan*. Bandung: Vionir Grup.
- Pfiffner, John. M. 1960. *Administrative Organization*. Prentice Hall.
- Pfiffner, John M. and Presthur Robert. 1967. *Publik Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Prins, W.F. dan R. Kosim Adisaputra. 1983. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Romaskin, P. S. 1973. *Fundamental of Soviet Law*. Moscow: Foreign Languages Publishing.
- Santoso, Amir. 1993. *Politik Kebijakan dan Pembangunan*. Jakarta: Dian Lestari Grafika.
- Simon, Herbet A. 1970. *Administrasi Behavior*. Macmillan Coy.
- Situmorang, Viktor. 1988. *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Siagian, Sondang. 1985. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Siagian, P. Sondang. 1986. *Analisa suatu Perumusan Kebijakan dan Strategi Organisasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- _____. 1994. *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1996. *Administrasi Pembangunan. Konsep Dimensi dan Aplikasinya*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. 1998. *Manajemen Strategik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Supriatna, Tjahya. 2001. *Akuntabilitas Pemerintahan dalam Administrasi Publik*. Bandung: Indra Prahasta.
- _____. 2001. *Stabilitas Pemerintahan dalam Administrasi Publik*. Bandung: Indra Prahasta.
- Suganda, Dann. 1989. *Administrasi Strategik, Teknik, dan Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.



Soeriaatmadja, Arifin P. 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia.

Soedjito, Irawan. 1983. *Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.

_____. 1990. *Hubungan Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

_____. 1989. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Bina Aksara.

Sepandji, Kosasih Taruna. 1989. *Manajemen Pemerintahan Dalam Sistem dan Struktur Administasi Negara Baru*. Bandung: Idola Remaja Doa Ibu.

Solichin, Abdul Wahab. 1995. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

_____. 1997. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sri Sumantri. 1967. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*. Bandung: Tarsito.

_____. 1971. *Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni.

Sjachran Basah. 1967. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Bandung: Alumni

Sukarna. 1972. *Administrasi Managemen*. Bandung: Bijaksana Amanah.

_____. 1974. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.

_____. 1975. *Kapita Selekta Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.

Taylor, F. W. 1967. *The Principles of Scientific Management*. New York: Noeton & Coy.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1978. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

_____. 1978. *Pengantar Administrasi Pembangunan* LP3ES. Cetakan ketiga.

_____. 1977. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.

Tjokroamidjojo, Bintoro Mustopradijaja, A.R. 1980. *Teori Strategi Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.

Ukasah Martadisastra. 1981. *Perbandingan Administrasi Negara*. Bandung: Fakultas Sospol UNPAD.

Wilson, Woodrow. 1958. *The Study of Public Administration*. Washington DC: Public Affairs Press.

Waldo, Dwight. 1996. *Pengantar Studi Public Administration*. Jakarta: Bumi Aksara.

Wajong, J. 1969. *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Jambatan.